

**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only for two weeks at the most.

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE

# पंचायतीराज व्यवस्था

लेखक

डा विजय करण सिंह

प्राध्यापक लोक प्रशासन विभाग

राजकीय महाविद्यालय कोटा

आर बी एस ए पब्लिशर्स

340, चौड़ा रास्ता, जयपुर - 302003

प्रकाशक :

दीपक परनामी

आर बी एस ए पब्लिशर्स

340, चौड़ा रास्ता, जयपुर - 302003

फोन : 2575826

© लेखक

ISBN 81-7611-273-9

प्रथम संस्करण : 2005

टाइप सैटिंग :

एप्पल प्रिन्ट्स एण्ड आर्ट,

509 गणगौरी बाजार, जयपुर

फोन : 2320377

मुद्रक :

शीतल प्रिन्टर्स, जयपुर

---

All Rights Reserved, No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, scanning or otherwise, without the prior written permission of the copyright owner. Responsibility for the facts stated, opinions expressed, conclusions reached and plagiarism, if any, in this volume is entirely that of the Author. The Publisher bears no responsibility for them, what so ever.

## आमुख

21वीं सदी में विश्व का विशालतम लोकतन्त्रात्मक राष्ट्र भारत समृद्ध-समुन्नत तथा जनपेक्षानुकूल प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की मूलाधार पंचायतीराज व्यवस्था के सरावट ग्रहण के रूप में विश्व में अपनी पहचान कायम कर सके तथा यथार्थ के धरातल पर आम जनस्वायत्ता व स्वशासन की सप्ताहक इन समस्याओं के माध्यम से विकास कल्याण व निर्णयन एवं सत्ता में अपनी भागीदारी के प्रति सुनिश्चित एवं सतुष्ट हो सके। इस हेतु स्वतंत्रता के पश्चात् स्वतंत्र भारत में स्वतंत्र सप्ताह जन की सत्ता में भागीदारी तथा सम्पूर्ण भारत के सतुलित व तीव्र विकास हेतु पंचायतीराज व्यवस्था स्वीकार्य व व्यवहार में लाने को भारतीय राजनय सकल्प बद्ध हो गया और उस सकल्पबद्धता की परिणति 2 अक्टूबर, 1959 को राजस्थान के नागौर जिले में पंचायतीराज व्यवस्था के त्रिस्तरीय प्रारूप की शुरुआत से हुई और विकास व परिवर्तन के अनेक पड़ावों से गुजरती 73वें भारतीय संविधान संशोधन में परिप्रेक्ष्य में राजस्थान सरकार के 23 अप्रैल, 1994 के नवीन संशोधित पंचायतीराज अधिनियम की क्रियान्विती तक अद्यतन यह यात्रा जारी है।

प्रस्तुत पुस्तक में अध्ययन परिचय के साथ-साथ ग्रामीण भारत में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की परंपरा वैदिक काल-मध्यकाल एवं वर्तमान काल के सदृशों में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के दर्शन की मीमांसा प्रस्तुत की गई है। तत्पश्चात् पंचायतीराज व्यवस्था के 73वें पंचायतीराज व्यवस्था आधारित 'संवैधानिक संशोधनपूर्व एवं पश्चात्पूर्व' प्रारूपों का सरचनात्मक-कार्यात्मक अध्ययन प्रस्तुत किया गया है। साथ ही नवीन एवं पुरातन संविधान आधारित के सरचनात्मक-कार्यात्मक स्वरूप का तुलनात्मक अध्ययन इस पुस्तक में देने का यत्किंचन प्रयास भी किया गया है। शोध अध्ययन को वास्तविकता के धरातल पर ज्यादा विश्वसनीय एवं उपयोगी बनाने हेतु उत्तरदाताओं को सामाजिक-आर्थिक दृष्टभूमि का अध्ययन व्यापक तौर में कर निष्कर्षों के यथोचित प्रभावी एवं ज्यादा जनोपयोगी एवं

शोधरित करने का एक प्रयास किया गया है ताकि पचायतीराज व्यवस्था में सुधार प्रारूप के एक दशक की परिणिती की प्रभावशीलता के व्यापक दर्शन हमें हो सकें। सुधी पाठकों, शोधार्थियों एवं शिक्षकों अधिकारियों एवं पचायतीराज अधिकारियों, कार्मिकों, जनप्रतिनिधियों एवं जनता के समक्ष भी एक वास्तविक तस्वीर प्रस्तुत करने का मैंने लघु प्रयास किया है। सुधार हेतु सदैव मुझावे ससम्मान आमंत्रित स्वीकार्य एवं प्रतिक्षारत है। आशा है मेरी यह कृति आपको यथार्थता के एहसास की प्रभावी अभिव्यक्ति करवाने में सफल होगी तथा प्रकाशित पुस्तक की लेखन सामग्री पचायतीराज से जुड़े सभी वर्गों के कर्मियों के प्रशिक्षण एवं ज्ञानार्जन का एक सराफा माध्यम होगी क्योंकि इसमें पचायतीराज के सैद्धांतिक-संवैधानिक दार्शनिक व व्यावहारिक पक्षों को सराफा तरीके से प्रस्तुत करने के प्रयास की सकल्यबद्धता ही इसकी उपादेयता एवं सुधिपाठकों के विश्वास पर खरी उतरने का माध्यम होगी।

प्रस्तुत कृति "राजस्थान में पचायतीराज व्यवस्था का सरचनात्मक-कार्यात्मक अध्ययन" वक्त का विवेक एवं वक्त की मांग पुस्तक लेखन की जनोपयोगी एवं विषयोपयोगी अपरिहार्यता तथा महत्ता अनुसंधित्सु की मूल प्रेरणा रही है। पूर्ववर्ती पचायतीराज व्यवस्था तथा नवीन प्रारूपाधारित पचायतीराज के संगठन एवं कार्यों का तुलनात्मक अध्ययन राजस्थान के विशेष सदर्भ में करने का सैद्धांतिक एवं अनुभवमूलक यत्किंचन प्रयास की ही प्रस्तुत कृति परिणिती है। इस पुस्तक को यह आकृति प्रदान करने में मेरे गुरुजनों, स्वजनो, मित्रजनों के योगदान मेरे लिए प्रणम्य एवं स्तुत्य है। पुस्तक लेखन की भगलमयी बेला मे मेरी स्मृति के अक्षय कोष में सुरक्षित उन सभी आत्मीयजनों के प्रति भी मैं आभार व्यक्त करता हूँ। जिन्होंने प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष रूप से अपना अमूल्य सहयोग मुझे प्रदान किया।

प्रथमतः मैं यह कृति डॉ चन्द्रमौली सिंह सह आचार्य लोक प्रशासन विभाग राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर की सेवा मे प्रस्तुत करते हुए उनके प्रति प्रणत हूँ। उनको अनन्य प्रेरणा, उत्साहवर्धन ही मूलतः पुस्तक के आरम्भ व सम्पूर्णता का एक मात्र कारण रहा है। यह अतिशयोक्ति नहीं यथार्थ ही है कि मेरे विद्यार्थी जीवन से लेखकोय जीवन तक की यात्रा के सच्चे पथप्रदर्शक आप ही रहे हैं। जो कुछ आज अच्छा है और भविष्य में अच्छा होगा वह उन्हीं की बदौलत होगा। साथ ही मैं श्रीमती आनन्द सिंह के प्रति भी अपनी विनयावनत कृतज्ञता हृदय के गहनतम अन्त स्थल से प्रकट करना चाहता हूँ जो मेरे जीवन यात्रा में हर समय अपने अमूल्य सुझावों व सहायता व प्रोत्साहन से मुझे अनुग्रहीत करती हरी। डॉ सिंह एवं श्रीमती सिंह दोनों ही मेरे समानधर्मी भाग्यसर्जक रहे हैं। जिनके आशीर्वाद स्नेह प्रेरणा, प्रोत्साहन एवं सहायग के अभाव में यह लेखन मेरे लिए असंभव था। इस कृति क प्रत्येक शब्द और मर जावन में अद्यतन सफलता के हर पल आप ही के आशीर्वाद क श्रौफल है। मेरे कटकाकीर्ण मार्ग क सहगामी और अधकारमयी जीवन

के कालखण्ड की द्वीप प्योति जो सदैव मुझे आलोकित करती रही है य करती रहेगी वो भी आप ही हैं।

इस शोधकर्म में राजस्थान विश्वविद्यालय में सम्माननीय गुरुजनों प्रो पी सी माधुर प्रो पी एस भटनागर, प्रो अशोक शर्मा तथा प्रो मधुकर श्याम चतुर्वेदी का आशीर्वाद तथा समय-समय पर विषयजनित अमूल्य सलाह प्रेरणा व मार्गदर्शन प्राप्त होता रहा जिसके लिए मैं उनके प्रति कृतज्ञता ज्ञापित करना अपना पाम कर्तव्य समझता हूँ।

भारत की प्रथम महिला जिला प्रमुख श्रीमती नगेन्द्र बाला पदमश्री श्री सूर्यदेव सिंह पूर्व प्रधान एवं विधायक श्रीमान् भरत सिंह जिस्का प्रमुख झालावाड श्री सुजान सिंह गुर्जर द्वारा दिये गये अमूल्य समय सुझाव व सहयोग हेतु मैं अत्यन्त आभारी हूँ। जिससे विवेचन पुस्तक आकृति ले सका।

लेखन कार्य में व्यक्ति सहकार हेतु मैं राजकीय स्नातकोत्तर महाविद्यालय कोटा के उपाचार्य प्रो डी एम गांधी तथा उपाचार्य प्रो सावरिया के प्रति विनयायन कृतज्ञता ज्ञापित करता हूँ। साथ ही अपने विद्वत मित्र डॉ गोविन्द सिंह का हृदय से आभार व्यक्त करता हूँ। जिन्होंने समय-समय पर मुझे लेखन सामग्री व विवेचन सध्वन्धो अमूल्य सुझाव व सहायता प्रदान की।

पुस्तक लेखन की सम्पूर्ण यात्रा के पग-पग पल-पल अग्रतीम योगदानी भैरे प्रिय अनुज द्वय मुख्य विधि परामर्शी श्री <sup>(प्रा.गुरु)</sup> ~~शुक्ति~~ सिंह एवं अधिवक्ता राजस्थान उच्च न्यायालय श्री करणो सिंह को आशीर्वाद और धन्यवाद की विपुल सद्भावनाओं के साथ इस मार्गलिक कार्य की सम्पन्नता हेतु हृदय के अंत स्थल से आभारोक्ति की एक रश्मि अदावणी भैरे लिए अत्यन्त आनन्द का पुनीत अवसर है।

अन्त पुर की समस्याओं को स्वयं सहते-सुलझाते रहने के साहस और मुझे लेखनकर्म में तल्लीन बनाये रखने व प्रतिपल सहयोग हेतु मैं अपनी जीवनसगिनी श्रीमती प्रेमलता सिंह को कोटिश धन्यवाद व कृतज्ञता सुमन अर्पित करना चाहता हूँ। जिन्होंने मुझे लेखनकाल के दौरान अत पुर आव्यटित समय को लेखन हेतु समर्पित कर अनन्यता विवेक और दृढसंकल्पता का परिचय दिया। मैं अपनी सुकन्या त्रय सुश्री सुचेता सिंह श्वेता सिंह एवं श्यामी सिंह के प्रति अपनी कृतज्ञता प्रकट करना नहीं बिसरूंगा जिन्होंने वात्सल्य व स्नेह का अमूल्य समय लेखन कर्म को समर्पित करने हेतु मुझे सहकार प्रदान किया। प्रस्तुत पुस्तक के शोधारित अध्ययन के निष्कर्षों एवं सुझावों को राजस्थान प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा जारी पचायतीराज व्यवस्था में सुधार हेतु प्रतिवेदन में शामिल किया गया है। तथा निवर्तमान पचायतीराजयत्री श्रीमान् शांति धारीवाल साहब द्वारा अपने मंत्रित्व काल में इस पुस्तक के शोधारित निष्कर्षों के सन्दर्भ के कई महत्वपूर्ण निर्णय लिए गये तथा विधानसभा एवं पचायतीराज पदाधिकारियों के साथ बैठकों एवं विचार विमर्श एवं

पंचायती राज व्यवस्था में सुधार हेतु निर्णयों एवं विचार मंथन का मुख्याधार भी इस अध्ययन के निष्कर्ष-सुझाव रहे हैं।

अंत में मैं इस कृति को संगणक द्वारा सुन्दर सुअंकन कर ग्रन्थ को आकृति में एलने वाले शिल्पी टंकक और मेरे सुशिष्य श्री नवदीप सक्सेना तथा श्री जयदेव शर्मा को तहे दिल के धन्यवाद ज्ञापित करता हूँ। जिन्होंने अपने अपने क्रम, समय व कौशल से अपने गुरुज्जन को प्रसन्नता के साथ समर्पित कर एक सुन्दर संगणकीय टंकण शिल्प युक्त ग्रन्थ प्रस्तुति हेतु तैयार किया। अपने सभी शुभचिंतकों सहित प्रकाशक आर.बी.एस.ए. पब्लिशर्स का मैं अंततः धन्यवाद ज्ञापित करता हूँ।

डॉ. विजय करण सिंह

## अनुक्रमणिका

---

समर्पण सुम्न

आमुख

1	अध्ययन परिचय	1
2	ग्रामीण भारत में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की परम्परा एक सिद्धान्तलोकन	13
3	पंचायतीराज व्यवस्था 73वें संवैधानिक संशोधन पूर्व प्रारूप संरचनात्मक कार्यात्मक विवेचन	33
4	पंचायतीराज व्यवस्था 73वें संविधान संशोधन प्रदत्त पत्र संरचना एवं कार्य	75
5	पंचायतीराज व्यवस्था 73 वें संविधान से पूर्व तथा निवर्तमान संशोधित प्रारूपों की तुलनात्मक विवेचन	125
6	पंचायतीराज व्यवस्था अनुभवमूलक अध्ययन (प्रथम) (उत्तरदाताओं की सामाजिक आर्थिक पृष्ठभूमि)	177
7	पंचायतीराज व्यवस्था अनुभवमूलक अध्ययन (द्वितीय) (संगठन एवं कार्यकरण)	205
8	समाहार सुधार-सुझावों के विशेष संदर्भ में	269
9	संदर्भ ग्रन्थ सूची	299



## समर्पणसुमन

समर्पित है कि यह कृति अत्तामयिक ब्रह्मलीन  
पोडित मानवता के प्रति मानवीय पचायत  
व्यवस्था एव पचायतजन समर्पित पूजनीय  
पिताश्री को।

और वात्सल्य एव ममता के छायागन में  
पालनहारो श्रुद्धेय माता श्री को जिन्होंने  
पिताश्री के असामयिक देहावसान की  
असह्य वेदना सहते हुए भी सब कुछ स्वयं  
सहकर, हम सब को अपने आँचल की  
ओट की ममतामयी ढाल से सदैव सरक्षित  
किया। आज यह कृति मैं उनके श्रोचरणो में  
अर्पित करते हुए अनवरत सर्जनाधर्मी बने  
रहने के सकल्प के साकार का आशीर्वाद  
चाहता हूँ।

त्वदीय वस्तु गोविंदम तुभ्यमेव समर्पये।

# 1

## अध्ययन परिचय

---

भारत विश्व का सफलतम लोकतांत्रिक देश है। 1947 के पश्चात् पंचायतीराज सस्याओं को स्थायित्वाशन का माध्यम व लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का सवाहक माना गया तथा 73वें संविधान संशोधनों के द्वारा इन्हें सवैधानिक आधार प्रदान किया गया। प्रस्तुत अध्याय में शोध हेतु प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण, विकास व कल्याण की सरक्षक इन सस्याओं के बारे में शोध एवं सुझावों हेतु अनेक आयोग एवं समितियाँ बैठो जिनकी अभिशपाओं पर आधारित इन सस्याओं के कार्यकारी चरित्र पर अनेक प्रश्न चिन्ह लग गये तथा 1959 में राजस्थान में सलबतराय मेहता द्वारा अभिशपित पंचायतीराज को त्रिस्तरीय व्यवस्था के 73वें सवैधानिक संशोधन द्वारा नया स्वरूप प्रदान किया। अतः लोकतंत्र के आधार स्तम्भ पंचायतीराज के पुरातन एवं नूतन चरित्र जिसे आज दूसरा दसक होने जा रहा है का तुलनात्मक मूल्यांकन समय की आवश्यकता के अनुरूप महत्ता को भी उज्जगर करता है।

### अध्ययन परिचय

गंगा जल से स्वच्छ पारदर्शिता, हिमालय की उन्नत चोटी सा पवित्र उन्नत लक्ष्य रामायण जैसा कल्याणकारी सत्तात्मक आदर्श महाकुंभ जैसे विशाल जन सैलाब सा अनुशासन सहकार और पवित्र भावनार्थ कश्मीर से कन्याकुमारी तक एकता व भाईचारा ग्राम सभा से लोकसभा तक भारतीय लोकतंत्र का पथ प्रदर्शक आधार है जो पद्मपरमेश्वर के आदर्श भाव को आज की लोकतांत्रिक सस्याओं में विद्यमानता हेतु उद्यत है। प्रजातंत्र तथा प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की परम्परा भले भारत की अतीत का भाग रहा है। किन्तु दुःखद सत्य यही है कि विगत कुछ शताब्दियों में तो कठोर केन्द्रीकृत व्यवस्था ही प्रभावी रही है तथा वह भी मुख्यतः विदेशी भूमि संचालित अथवा विदेश से आवे निरकुश शासकों द्वारा प्रबधित फलतः भारत में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण का वर्तमान स्वरूप देशी राजतंत्रों विदेशी मुगल व अंग्रेजों निरकुश तानाशाही के अति-अमानवीय सत्ता शैली के विरुद्ध 19वीं, 20वीं सदी में विश्वजनमानस के जागृति होने की परिस्थिति का प्रतिफल कहा जा सकता है। भारत में आम

सहमति तथा पंच फैसलों की अपनी परम्परा रही है। सस्यागत भी वैचारिक भी लेकिन वो राजतंत्रों की निरकुशशाही के शुद्ध स्वार्थों के कारण अपना व्यापक व सुदृढ़ स्वरूप नहीं ले पायी।

सदियों से गरीब शोषित बहुसंख्यक तबका भारत में ही नहीं वरन् सम्पूर्ण विश्व में अपनी शोषण से मुक्ति तथा निर्णय व सत्ता में भागीदारी तथा कल्याण व विकास का सपना देख रहा था। 1947 में आजादी के पश्चात् भारत में राजशाही की समाप्ति तथा लोकतंत्रों के आगमन के साथ ही प्रजातंत्र व प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण का आगमन हुआ। हालांकि राजस्थान में ग्राम पंचायत अधिनियम, 1953 के साथ ही ग्राम पंचायत एवं ग्राम सभा का प्रावधान कर प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के विचार एवं व्यवहार का प्रस्फुटन हो गया था। एक सस्यागत रूप में सत्ता एवं निर्णय में जनभागीदारी के त्रिस्तरीय जनतांत्रिक स्वरूप का सस्यागत रूप में शुभारम्भ 1959 में राजस्थान के नागौर जिले में पण्डित जवाहर लाल नेहरू द्वारा पंचायती राज अधिनियम 1959 के तहत किया गया। जो त्रिस्तरीय पंचायतीराज व्यवस्था प्रारूप 1959 कहलाया।

20वीं सदी की प्रजातंत्र की आधी ने औपनिवेशिक सत्ताओं राजतंत्रों एवं राजतंत्रात्मक व्यवस्थाओं को उखाड़ फेंका तथा विकास सत्ता व निर्णय में अधिकतम सभ्य जनभागीदारी पंचायत राज के माध्यम से सुनिश्चित की गई। जिसका सरचनात्मक-कार्यात्मक स्वरूप स्वतंत्र भारत के राजनेताओं एवं संविधान विशेषज्ञों तथा प्रजातंत्र प्रेमियों द्वारा तैयार करवाया गया है यह स्वरूप आजादी के बाद एक लम्बे समय तक अनेक परिवर्तनों स्वीकृतियों एवं अस्वीकृतियों की जनभागीदारी की स्वीकार करते हुए प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण का नयकत्व करता रहा है लेकिन लोकमानस में सर्वग्राह्यता व लोकप्रियता का स्वरूप राजनीति एवं प्रशासनिक कारणों से नहीं ले सका और इसमें भारतीय जनमानस जननेता परिवर्तन की महती आवश्यकता महसूस करने लगे। सत्ता विकेन्द्रीकरण की सशक्त माध्यम पंचायतीराज सस्याएँ आज अधिकार विहीनता, वित्तीय स्रोत विहीनता, राजनीतिक लक्ष्य प्राप्ति की साधन मात्र, अशिक्षित, अयोग्य एवं असक्षम जनप्रतिनिधियों एवं समग्र समाज के जनप्रतिनिधित्व का अभाव जैसी खामियों से नकारा, भूतप्राय एवं भ्रष्टाचार व अनियमितता एवं राजनीतिक अखाडों का केन्द्र मात्र बन कर रह गयी है।

जनप्रतिनिधित्व, लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण, जनता की सत्ता व निर्णय में भागीदारी तथा जन एवं क्षेत्रीय विकास एवं कल्याण की स्वतंत्र भारत के स्वतंत्रजन की अभिलाषाएँ धूल धूसरित हो गई। कई आयोग एवं समितियों पंचायतीराज सस्याओं में सुधार हेतु बनई गई लेकिन उनके सुझाव या तो लागू ही नहीं किये गये या मौजूदा अव्यवस्था में फसकर कालकवलित हो गये। पंचायती राज की मूल भावना तिरोहित हो गई पंचायती राज अपने पाथेय से भटक गया नतीजतन इसमें नये सिरे से जान फूँकने की कोशिश को अमलीजामा पहनाने की कावायदे आरम्भ हुई जो 1992 में ससद द्वारा 73वें संवैधानिक संशोधन द्वारा पारित नवीन पंचायतीराज अधिनियम के रूप में हुई। इससे पंचायतीराज सस्याओं को समग्र राष्ट्र में समान संवैधानिक दर्जा प्राप्त हो गया। राजस्थान में पंचायतीराज अधिनियम 23 अप्रैल, 1994 को प्रभाव में लाया गया।

संविधान में अनुच्छेद 243 जोड़ते हुए देश में पंचायती राज सस्याओं से सम्बन्धित आवश्यक तत्वों का न केवल समावेश किया गया है अपितु पंचायतीराज सस्याओं को

संवैधानिक मान्यता और चुनावों से सम्बन्धित प्रत्याभूति प्रदान की गयी है। इससे पंचायतीराज संस्थाओं को संवैधानिक स्तर प्राप्त हो गया है जिसके अनुसार पंचायती राज संस्थाओं के प्रारूप को निम्नलिखित चारित्रिकताएँ परिलक्षित हुई हैं जैसे—

### 1. ग्रामसभा का प्रावधान

संविधान संशोधन अधिनियम के अनुसार ग्राम स्तर पर ग्राम सभा ऐसी शक्तियाँ का सव्यवहार और कर्तव्यों का निर्याह कर सकेगी जो राज्य विधान मण्डल अधिनियम द्वारा विनिश्चित करे।

### 2. पंचायती राज व्यवस्था का त्रिस्तरीय प्रारूप

देश के प्रत्येक राज्य में ग्राम स्तर, मध्यवर्ती स्तर और जिला स्तर पर इस संविधान के प्रावधानों के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं का गठन किया जायेगा।

### 3 अनुसूचित जाति/जनजाति हेतु आरक्षण

संविधान संशोधन के माध्यम से यह प्रावधान किया गया है कि प्रत्येक पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति के लिए निर्वाचन हेतु स्थानों/सीटों का आरक्षण किया जायेगा। इस प्रकार आरक्षित की जाने वाली सीटों की संख्या उस क्षेत्र में उन वर्गों की जनसंख्या के अनुपात में निश्चित की जायेगी तथा सीटों के आरक्षण को इस प्रक्रिया का बारी-बारी से आवर्तन (रोटेशन) पंचायत क्षेत्र की सभी सीटों पर किया जाता रहेगा। इन वर्गों के लिए उपर्युक्त रीति से आरक्षित की गयी कुल सीटों में से कम से कम एक तिहाई स्थान अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति की महिलाओं के लिए आरक्षित किये जायेंगे।

### 4 महिलाओं हेतु आरक्षण

इस संविधान संशोधन के माध्यम से प्रत्येक पंचायतीराज संस्था के चुनावों में महिलाओं हेतु स्थानों का आरक्षण भी किया गया है। इससे संदर्भित प्रावधान में कहा गया है कि अनुसूचित जातियों व अनुसूचित जनजातियों की महिलाओं के लिए आरक्षित स्थानों सहित, प्रत्येक पंचायती राज संस्था में कम से कम एक-तिहाई स्थानों को महिलाओं के लिए आरक्षित किया जायेगा और इस प्रकार आरक्षित किये गये स्थानों का आवंटन बारी-बारी से किया जाता रहेगा।

### 5 पिछड़े वर्गों हेतु आरक्षण

संविधान संशोधन अधिनियम यह उपबन्ध भी करता है कि राज्य विधान मण्डल, समस्त पंचायती राज संस्थाओं में पिछड़े वर्गों के लिए भी आरक्षण का प्रावधान अधिनियम बनाकर कर सकेंगे।

### 6. अध्यक्ष पद हेतु आरक्षण

इस संदर्भ में संविधान संशोधन अधिनियम में यह प्रावधान भी किया गया है कि ग्राम पंचायत व पंचायती राज की अन्य इकाईयों के अध्यक्षों के पद भी अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति व महिलाओं के लिए, राज्य विधान मण्डल अधिनियम बनाकर प्रक्रिया निर्धारित करते हुए आरक्षित कर सकेंगे।

### 7. कार्यकाल से सम्बन्धित प्रावधान

पंचायती राज संस्थाओं का कार्यकाल भी केन्द्र व राज्य सरकार के अनुसार समान करने के लिए संशोधन अधिनियम यह प्रावधान करता है कि प्रत्येक पंचायती राज संस्थाओं का कार्यकाल, यदि वह, राज्य में तत्समय प्रवर्तित किसी विधि के अधीन पहले भग कर दी जाती है, तो 5 वर्ष होगा और इससे अधिक नहीं।

## 8. अयोग्यताओं सबंध प्रावधान

नवीन प्रावधानों के अनुसार पंचायती राज सस्याओं की अयोग्यताओं के बारे में सशोधन अधिनियम में कहा गया है कि सम्बन्धित राज्य में चुनावों की अयोग्यताओं से सम्बन्धित प्रवर्तित किसी कानून द्वारा अयोग्य घोषित किये जाने पर व्यक्ति इन सस्याओं के चुनावों में भाग नहीं ले सकेगा। कोई व्यक्ति इन अयोग्यताओं से ग्रस्त है या नहीं, इस सम्बन्ध में उठे हुए किसी विवाद का निस्तारण करने के लिए प्राधिकारी की नियुक्ति और प्रक्रिया का सम्बन्धित राज्य विधान मण्डल अधिनियम बनाकर प्रावधान कर सकेगा।

## 9 वित्त आयोग के गठन का प्रावधान

राज्य की विधायिका विधि के माध्यम से वित्त आयोग के गठन और उसमें नियुक्त किये जाने वाले सदस्यों की योग्यताओं और इन सदस्यों की नियुक्ति की प्रक्रिया का निर्धारण कर सकेगा।<sup>10</sup>

## 10 निर्वाचन आयोग का प्रावधान

नवीन संविधान सशोधन अधिनियम यह व्यवस्था करता है कि राज्य के निर्वाचक नामावलियों की तैयारी, चुनाव के आयोजन और पंचायतीराज सस्याओं के चुनावों से सम्बन्धित समस्त पक्षों का अधीक्षण, निदेशन और नियंत्रण राज्यपाल द्वारा नियुक्त किये गये एक राज्य निर्वाचन आयोग में निहित होगा।<sup>11</sup> राज्य निर्वाचन आयोग के मुख्य निर्वाचक आयुक्त की पदावधि और सेवाशर्तों का निर्धारण राज्यपाल, विधानमण्डल के सम्बन्धित अधिनियम के अधीन रहते हुए कर सकेगा।<sup>12</sup> किसी भी जनतांत्रिक व्यवस्था में बहुसंख्यक जनसमूह की वाजिब मांग अस्वीकार नहीं की जा सकती है। वैचारिक राजनीतिक व सत्तात्मक परिवर्तनों से पंचायत राज व्यवस्था में परिवर्तन हुए जो संविधान सशोधन विधेयक पारित करने का उत्तरदायी कारक बने। उसमें पंचायत राज व्यवस्था के पुरातन सरचनात्मक एवं कार्यात्मक स्वरूप में भारी परिवर्तन किया तथा प्रशासनिक, राजनीतिक एवं प्रजातांत्रिक दृष्टिकोण से पंचायतीराज का स्वरूप ज्यादा लोक ग्राह्य व सुविधाजनक बनाने का प्रावधान किया।

प्रजातंत्र की सवाहक ये सस्याएँ अपने नव जीवन के दूसरे दशक में प्रवेश कर गई हैं। अतः वक्त का विवेक इनके क्रिया-कलापों एवं सांगठनिक क्षमताओं का पुरातन एवं नूतन सदृशों में भूल्याकन एवं विवेचन एक शोधोन्मुख आधार का उत्तरापेक्षी है। यही राज्य सरकारों की नियति, सवैधानिक दर्जा दिये जाने से पंचायतीराज सस्याओं की स्थिति में परिवर्तन, जनप्रतिनिधियों एवं जनता पर प्रभाव तथा विकास एवं कल्याण में अपेक्षित भूमिका के सन्दर्भ में इन सस्याओं ने क्या कुछ खोया है? क्या कुछ पाया है? और क्या सुधार की गुंजाईश है? क्या पूर्ववर्ती पंचायतीराज प्रारूप जो राज्य सरकारों की मजों पर आधारित था की पुनः उपादेयता के सन्दर्भ में तुलनात्मक दृष्टि से आज भी उपादेयता एवं महत्ता की संभावनाओं युक्त है?

विषय की महत्ता एवं आवश्यकता स्वतः प्रतिपादित है। 1994 तक भारत सरकार के 73वें संविधान सशोधन प्रदत्त पंचायतीराज अधिनियम के आर्विर्भाव से पूर्व समग्र देश में अलग-अलग राज्यों में अपनी स्वस्वीकृत पंचायतीराज व्यवस्थाएँ चल रही थी जो मूलतः 1957 के बलवतरण मेहता प्रारूप पर कुछ परिवर्तनों के साथ आधारित थी। अतः एक गैरसंवैधानिक असमान तथा पूर्णतः राज्याश्रित व्यवस्था थी। जिस पर व्यापक शोध हुए लेकिन तुलनात्मक अध्ययन का आधार दो प्रारूपों के मध्य नये पंचायतीराज अधिनियम के लागू होने के पश्चात् ही तैयार हुआ। द्वितीय दशक में प्रवेश करती नवीन प्रारूपाधारित पंचायतीराज

व्यवस्था की तुलनात्मक शोध की आवश्यकता की प्रतिध्वनि लेखक के द्वारा तय शोध विषय में स्पष्ट प्रतिध्वनित होती है।

अध्ययन का महत्त्व इसलिए और बढ़ जाता है कि भारत में राजस्थान ही पहला राज्य था जहाँ 2 अक्टूबर, 1959 को पंडित जवाहरलाल नेहरू ने त्रिस्तरीय पंचायतीराज व्यवस्था का श्रीगणेश किया। अतः जिस व्यवस्था का श्रीगणेश ही राजस्थान में हो जाहिर है उस व्यवस्था के प्रति अपेक्षाएँ भी स्वतः बढ़ जाती हैं। देखना यह है कि जिस जोश खरोश व नयी उम्मीदों के साथ पुरातन प्रारूप लागू किया गया था। जो जनाकाशाओं पर खरा नहीं उतरा और शीघ्र ही नवीन प्रारूप की व्यवस्था की गई और यही नवीन प्रारूप अब हमारे समक्ष मूल्यांकनार्थ शोध हेतु उत्तरापेक्षो है तथा वक्त की भाग भी है।

विषय से सम्बन्धित साहित्यिक समीक्षा

विभिन्न शोधार्थियों, आयोगों, समितियों, विद्वानों द्वारा शोधप्रपत्र प्रतिवेदन शोधग्रंथ एवं शोध लेख पंचायतीराज व्यवस्था के सन्दर्भ में प्रकाशित हुए जैसे—

ए. एस. अल्तेकर, भारतीय शासन पद्धति बनारस, 1949,

राधा कुमुदमुखर्जी, भारत में स्थानीय सरकार, ऑक्सफोर्ड, 1920,

एस के डे, पंचायतीराज: एशिया पब्लिशिंग हाऊस, न्यू देहली, 1962

मालवीया एच डी : विलेज पंचायत इन इण्डिया, न्यू देहली : आल इण्डिया कांग्रेस कमेटी, 1956,

माहेश्वरी श्री राम : पंचायतीराज ब्रिटिश टू मेहताज एण्ड बियाड • कुरुक्षेत्र 27 : 8 (6 जनवरी, 1972),

मथाई जॉन : विलेज गवर्नमेंट मे 2 इन ब्रिटिश इण्डिया : लंदन 3 एटोफिशर उनविन, 1915, मेहता बी : पंचायतीराज: इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन 7 : 3 (जुलाई-सितम्बर, 1961),

मुखर्जी बी : पंचायतीराज इन इण्डिया : चण्डीगढ़ : इगलिश बुक, 1956,

माथुर, पी सी : इस्टीम्यूसनल मॉडल ऑफ पंचायतीराज : पॉलिटिकल साइंस रिव्यू : 7 • 2 (अप्रैल-जून, 1966),

मिश्रा, रूपनारायण 5 विलेज सेल्फ गवर्नमेंट इन उत्तरप्रदेश पी एच डी थिसिस आगरा यूनिवर्सिटी, 1958,

माथुर एम पी इकबाल नारायण एड बी एम सिन्हा : पंचायतीराज इन राजस्थान : ए केस स्टडी इन जयपुर डिस्ट्रिक्ट : न्यू देहली, 1966,

खन्ना, आर एल : पंचायतीराज इन इण्डिया • ए कम्प्रेटिव स्टडी . चण्डीगढ़ 1956,

मध्यप्रदेश : रूरल लोकल सेल्फ-गवर्नमेंट कमेटी, 1957, रिपोर्ट भोपाल, 1969,

मैसूर, कमेटी ऑन पंचायतीराज 1962 रिपोर्ट बंगलौर, 1963,

इण्डिया कमेटी ऑन पंचायतीराज इस्टीम्यूसन 1977, रिपोर्ट न्यू देहली, 1978 (चेयरमैन अशोक मेहता)

इण्डिया नेशनल कांग्रेस : कांग्रेस पार्टी इन पार्लियामेंट : स्टैडी टीम ऑन पंचायतीराज इन राजस्थान : रिपोर्ट न्यू देहली, 1960 (लोडर-रघुवीर सहाय),

इकबाल नारायण एण्ड पी सी माथुर, (सम्पादित) ओल्ड कट्रोल्स एण्ड न्यू चैलेंजेज : एक रिपोर्ट ऑन दी पैटर्न ऑफ पंचायतीराज इस्टीम्यूसन इन मद्रास, महाराष्ट्र एण्ड राजस्थान,

जयपुर राजस्थान यूनिवर्सिटी, डिपार्टमेंट ऑफ पॉलिटिकल साइंस, सेल फार एपलाईड रिचर्स इन रूरल एण्ड आरबन पॉलिटिक्स, 1967,

राजस्थान हाई पावर कमेटी ऑन पंचायतीराज 1971 रिपोर्ट जयपुर, 1973, (अध्यक्ष) गिरधारी लाल व्यास राजस्थान पंचायत एव डवलपमेंट डिपार्टमेंट - रिपोर्ट ऑफ दो स्टैडी टोम ऑन पंचायतीराज, जयपुर, 1964, - 433 पृ (अध्यक्ष : सारिक अली)

रेटजॉल्फ, रॉल्फ एच, पंचायतीराज इन राजस्थान, इण्डिया जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, न्यू देहली (अप्रैल-जून) 1960,

भारत सरकार योजना आयोग, रिपोर्ट ऑफ दो टोम फॉर दो स्टैडी ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट प्रोजेक्ट्स एण्ड नेशनल एक्स्टेंशन सर्विस 1957 (अध्यक्ष-बलवतराय मेहता)

इण्डियन इस्टीमेट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, पंचायती राज: सिक्स एनुएल कॉन्ग्रेंस OC 28, 1962, न्यू देहली आर्ट आई आई पी ए.

इण्डियन जनरल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, स्लेक्टेड आर्टिकल्स, पंचायतीराज, सिरीज एडिटर, टी एन चतुर्वेदी चोल्सूम एडिटर आर.बी जैन, आई आई पी ए, न्यू देहली, 1981 आर.पी जौशी, (सम्पादित) कॉन्स्टिट्यूशियनलाइजेशन ऑफ पंचायतीराज ए रिएससमेंट रावत पब्लिकेशंस जयपुर 1998

एस पी जैन एण्ड थॉमस डब्ल्यू हॉघसेग, इमर्जिंग ट्रेंड्स इन पंचायतीराज (रूरल लोकल, सेल्फ गवर्नमेंट) इन इण्डिया (सम्पादित) नेशनल इस्टीमेट ऑफ रूरल डवलपमेंट, हैदराबाद, 1995,

राम पाण्डे, (सम्पादित) पंचायतीराज, जयपुर पब्लिशिंग हाऊस, शोधक, जयपुर, 1989,

इसके अतिरिक्त भी वित्त, प्रशासन, सहभागिता, नियंत्रण, विकास, कल्याण, संगठनात्मक एव कार्यात्मक पहलुओं के अनेकों दृष्टिकोणों एव समस्याओं के सदर्थ में शोध, रिपोर्ट एव लेख प्रकाशित हो चुके हैं। लेकिन चूँकि नया सविधान सशोधन हुए अभी दूसरा ही दशका चल रहा है अतः संभवतः पंचायतीराज व्यवस्था के पूर्ववर्ती एव नवीन प्रारूप के मध्य तुलनात्मक शोध की संभवतः प्रथम पहल ही होगी हालांकि नवीन प्रारूप से सम्बन्धित समस्याओं एव पहलुओं पर अनेक शोध, लेख व सेमिनार आयोजित हो चुके हैं। अभी भी नवीन प्रारूप की क्रियान्विती परिणती को लेकर कई शक़ाएँ उत्तरापेक्षी हैं—

- 1 क्या पंचायतीराज संस्थाएँ पारदर्शी व्यवस्था दे पायेंगी?
- 2 क्या वे आम जन के सूचना के अधिकार की रक्षा कर पायेंगी?
- 3 क्या पंचायतें मानवाधिकारों की सरक्षक बन पाने में सक्षम हो पायेंगी?
- 4 क्या नवीन अधिनियम से व्यापक जन-सहभागिता बढ़ेगी?
- 5 पंचायतीराज संस्थाओं की वित्तीय एव कामिक स्थिति क्या सुदृढ़ हो पायेगी?
- 6 क्या वे संस्थाएँ स्थानीय स्वायत्त शासन का सशक्त आधार बन पायेंगी?
- 7 गाँवों की आवश्यकतानुसार ग्रामवासियों को सहभागिता से क्या विकास योजनाएँ तय की जायेंगी?
- 8 क्या दलित व कमजोर व पिछड़े तबके के जनप्रतिनिधियों को सघन प्रशिक्षण द्वारा सक्षम बनाया जायेगा?

- 9 क्या नवीन संवैधानिक प्रावधान अक्षम-अयोग्य भ्रष्ट व आपराधिक पृष्ठभूमि वाले व्यक्तियों को इन समस्याओं से दूर रख पायेगा?
- 10 जनहित याचिकाओं की आती बाढ़ क्या पचायती राज समस्याओं के कार्यों में बाधक नहीं होगी? यदि होगी तो उपायों के बारे में क्या-क्या प्रावधान सोचे गये हैं?

महर्षि गांधी लोकनायक जयप्रकाश नारायण तथा विनोबा भावे ने जिस "ग्राम-स्वराज्य" की कल्पना की थी। इस नवीन पचायतीराज अधिनियम द्वारा कितनी साकार हो पायेगी? क्या हमारी जनता नेता तथा नौकरशाही इसकी यथावत क्रियान्विती हेतु प्रतिबद्ध है? हमारे देश की पारिस्थितिकी और परिवेश लोकतंत्र के इस प्रारूप की व्याहार्यता के अनुकूल भी है या नहीं? पचायतीराज व्यवस्था का पूर्ववर्ती प्रारूप उपरोक्त शक्यताओं के समाधान क्या कोई विवेक सम्मत समाधान खोज पाने में सक्षम हुआ? जनप्रतिनिधि नागरिक तथा कार्मिक वर्ग इन दोनों व्यवस्थाओं की सफलता-असफलता अच्छाई-बुराई का कैसा प्राक्-खोजते हैं? यह इस शोध विषय में ज्ञातव्य है। शक्ति का विवेक हृदयगम कर सरकार इन समस्याओं की सफलता तथा मजबूती के लिए कितनी प्रतिबद्ध है? जनता को जनप्रतिनिधियों कार्मिकों से जनप्रतिनिधियों को कार्मिकों व जनता से तथा कार्मिकों को जनता तथा जनप्रतिनिधियों से क्या समस्याएँ हैं तथा क्या सहयोग की अपेक्षाएँ हैं? चारों को अपनी-अपनी जगह अपेक्षित भूमिका निर्वहन हेतु क्या किसी नये प्रावधान या इस व्यवस्था में परिवर्तन की अपेक्षा है? कितने खरे ये आपस में सामंजस्य व सरकार व जन कल्याण एवं विकास के प्रति खरे उतरे हैं? और कहाँ ये बाधक साबित हो रहे हैं?

लोककल्याण एवं लोकतंत्र तथा ग्राम स्वराज्य व ग्राम सुराज की सवाहक ये संस्थाएँ राजस्थान सरकार के 1994 के पचायतीराज अधिनियम परचात पूर्ववर्ती पचायतीराज व्यवस्था प्रारूप की ओर कहाँ तक सफस व लोकग्राह्य बन पायी? भारत की 80 प्रतिशत जनता ग्रामीण भूभाग पर रहती है जिनका प्रत्यक्ष भाग्य विधाता पचायतीराज संस्थाएँ ही हैं अतः जब तक ये संस्थाएँ अपने प्रयाजन में फलोन्मुख नहीं होंगी समग्र प्रवास व्यर्थ हैं किसी भी व्यवस्था प्रक्रिया व प्रावधान की सफलता-असफलता अनुकूलता तथा प्रतिकूलता का मूल्यांकन तब तक नहीं हो सकता जब तक की उसकी भूमिका का मूल्यांकन न हो। विकल्पाधारित मूल्यांकन और भी सटीक व व्यवस्थित हो सत्य के करीब होता है। अतः पूर्ववर्ती व्यवस्था के अवसान व नवीन प्रारूप के दूसरे दशक में कदम रखते ही शोध का एक अपेक्षित व महत्वपूर्ण आधार दोनों प्रारूपों के तुलनात्मक अध्ययन का बनता है।

ताकि शीघ्र समय रहते वर्तमान प्रारूप यदि जनाकांक्षओं के अनुकूल हमारे यहाँ की पारिस्थितिकी पर्यावरण के अनुकूल खरा नहीं उतर रहा हो तो इसमें परिवर्तन के प्रति हमें विनम्र एवं विनोत हो जाना चाहिए न कि जड़यत। दोनों प्रारूपों की क्रियान्विती की नियति एवं नियत में खोटे शोध उपरात उजागर हुई है। उत्तरदाताओं ने नवीन व्यवस्था के साथ पूर्ववर्ती व्यवस्था के कुछ प्रावधानों को चुन-सागू करने की पुरजोर सहमति व्यक्त की। नवीन प्रारूप व्यापक जनभागीदारी का कारण बना तो पचायतीराज संस्थाओं के सशक्तिकरण का भी



आगाज हुआ लेकिन नौकरशाही की अहर्चने तथा कानूनी पेचीदगियाँ इस नवीन प्रारूप की सफलता में सर्वाधिक बाधक तत्व हैं।

उपरोक्त उत्तरापेक्षी प्रश्नों के सदर्थ में ही राजस्थान में पंचायतीराज व्यवस्था के गठन एवं कार्यों को तुलनात्मक अध्ययन का आधार नवीन प्रारूप एवं पूर्ववर्ती प्रारूप के तहत तैयार हुआ। जिसके तहत पंचायतीराज व्यवस्था के दर्शन एवं ऐतिहासिक पृष्ठभूमि दोनों प्रारूपों का यथावत सांगोपाग वर्णन तथा दोनों प्रारूपों का सैद्धांतिक एवं व्यावहारिक तुलनात्मक शोध अध्ययन का लघु प्रयत्न समय की आवश्यकता की अपेक्षानुकूल करने का प्रयास किया है।

**क्षेत्र की सीमाएँ**

अध्ययन एवं विश्लेषण की गहनता सत्यपरकता अनुकूलता महत्ता एवं व्यावहारिकता हेतु शोध समय साधनों व क्षेत्र के परिपेक्ष्य में किसी भी अध्ययन का व्यावहारिक परिसीमन आवश्यक होता है। इस सन्दर्भ में यह उल्लेखनीय है कि प्रस्तावित अध्ययन जैसा कि शीर्षक से ही स्पष्ट है मूलतः यथा अनन्त स्थानीय स्वशासन से ही संबद्ध है जो कि ग्रामोण परिवेश के स्वायत्ताशासन के प्रवर्धन कौशल का विवेचन भर है। यह पुनः उल्लेखनीय है कि भारत जैसे विशाल तथा विषमतायुक्त राष्ट्र में जहाँ स्वाभाविक रूप से एकाधिक प्रकार के पंचायतीराज प्रारूप कार्यरत हैं प्रस्तावित अध्ययन राजस्थान राज्य में कार्यरत पंचायतीराज व्यवस्था के पूर्ववर्ती तथा नवीन प्रारूप के तुलनात्मक अध्ययन तक सीमित है।

समय साधन एवं परिस्थितियों के परिप्रेक्ष्य में राजस्थान राज्य के कोटा चार झालावाड़ जिले के अध्ययन क्षेत्र हेतु चयनित कर ग्राम सभा ग्राम पंचायत पंचायत समिति एवं जिला परिषद् स्तर पर अध्ययन हेतु सूचनाएँ एकत्रित करने का प्रयास प्रथम समकों के प्रतिदर्श चयन के एवं द्वितीय समकों की उपलब्ध सामग्री के आधार पर किया गया है। इस प्रकार इस अध्ययन विषय का क्षेत्र सीमाओं को परिस्थितियों के परिप्रेक्ष्य में निर्धारित किया गया है।

73वें संविधान संशोधन विधेयक में केन्द्र सरकार ने पंचायतीराज संस्थाओं को सवैधानिक दर्जा तो दे दिया लेकिन उनके प्रारूप कार्यकरण प्रशासनिक वित्तीय अधिकारों को तय करने का जिम्मा राज्यों पर छोड़ दिया। ताकि राज्य सरकारें अपने मनोनुकूल प्रारूप कायम कर सकें। न कि पंचायतीराज की मूल भावना के अनुकूल। संभवतः यह हो भी रहा है। पंचायतीराज से संबद्ध जनप्रतिनिधियाँ अधिकारियों एवं कर्मचारियों के कार्यकरण की विवेचना यथा संभव गहनता एवं वृहदता के साथ करने का प्रयास किया गया है। सरकारी एवं गैर सरकारी अधिकारियों के दृष्टिकोण कार्यशैली की अनुभवमूलक उपागम द्वारा सांगोपाग विवेचन विश्लेषण इस अध्ययन में किया गया है। लोक प्रशासन का अध्योता एवं शोधार्थी होने के नाते प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के पूर्ववर्ती व परिवर्तित नवीन स्वरूप का प्रशासनिक दृष्टिकोण से एवं तुलनात्मक अध्ययन कार्यात्मक सरचनात्मक भूमिका के सदर्भ में प्रस्तुत करने का एक लघु यत्निक प्रयास किया है। जो प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण प्रशासनिक व अध्ययन को उपयोगिता के दृष्टिकोण से परिवर्तित प्रारूप की उपादयता महत्ता व आवश्यकता राष्ट्रजन का समक्ष रख सकें।

## उद्देश्य

73वें पंचायतीराज संशोधन अधिनियम से पूर्व प्रारूप तथा 73वें पंचायतीराज संविधान संशोधन द्वारा स्वीकृत प्रारूपों के मध्य एक तुलनात्मक प्रशासनिक दृष्टिकोण से अध्ययन करने के पृष्ठ में निहित उद्देश्य निम्नोक्तलिखित हैं—

- 1 प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के दर्शन एवं परम्परा की मीमांसा एवं सिंहावलोकन।
- 2 73वें संविधान संशोधन से पूर्व स्वतंत्र भारत में पंचायतीराज प्रारूप का विशद अध्ययन यथा ग्राम सभा ग्राम पंचायत पंचायत समिति व जिला परिषद् सरचना कार्यकरण के सन्दर्भ में।
- 3 73वें संविधान संशोधन से पूर्व स्थित पंचायतीराज अधिनियम के प्रारूप की सीमाओं एवं समस्याओं को उजागर करना।
- 4 73वें संविधान संशोधन से पूर्व प्रारूप में परिवर्तन की वियशता के कारण खोजना।
- 5 संविधान में 73वें पंचायतीराज संशोधन अधिनियम की आवश्यकता तथा मूल प्रस्तावना की विवेचना।
- 6 73वें संविधान संशोधित पंचायतीराज स्वरूप के चारों स्तरों यथा ग्राम सभा ग्राम पंचायत पंचायत समिति एवं जिला परिषद् की सरचना कार्यकरण एवं भूमिका की विवेचना।
- 7 73वें संविधान संशोधित पंचायतीराज के प्रारूप एवं पुरातन प्रारूप का सैद्धान्तिक तुलनात्मक अध्ययन।
- 8 73वें संविधान संशोधन द्वारा पंचायतीराज व्यवस्था के प्रारूप एवं पूर्व प्रारूप का व्यावहारिक तुलनात्मक अध्ययन।
- 9 निष्कर्ष एवं सुझाव।

प्रस्तावित अध्ययन को 8 अध्यायों में विभक्त कर प्रस्तुत किया गया है। प्रथम अध्याय में अध्ययन की महत्ता क्षेत्र सीमाएँ, उद्देश्य आवश्यकता तथा अध्ययन योजना की चर्चा की गई है।

द्वितीय अध्याय में वैदिक काल मौर्यकाल गुप्तकाल रामायण व महाभारत तथा बौद्धकाल मुगलकाल एवं ब्रिटिश काल तक ग्रामीण भारत में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की परम्परा एवं दर्शन का अद्योपात उल्लेख किया गया है। साथ ही प्रजातंत्र विकेन्द्रीकरण एवं प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के अभिप्राय अवधारणा का सिंहावलोकन प्रस्तुत किया है।

तृतीय अध्याय में पंचायतीराज व्यवस्था के स्वतंत्र भारत के उस प्रारूप का उल्लेख किया है जो राजस्थान में त्रिस्तरीय पंचायतीराज व्यवस्था के रूप में 2 अक्टूबर 1959 को पंडित जवाहरलाल नेहरू द्वारा आरम्भ किया गया था। जिसका आधार मूलतः 1953 का राजस्थान पंचायत अधिनियम तथा 1959 का पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम का समेकित रूप था। सादिक अली प्रतिवेदन गिरधारी लाल व्यास समिति रिपोर्ट बलवतराय मेहता समिति प्रतिवेदन व अन्य प्रतिवेदनों की अभिप्रायें तथा अधिनियम भी

इसका आधार बने। इस अध्याय में मूलतः पंचायतीराज के पूर्ववर्ती प्रारूप के संगठन एवं कार्यों का विवेचन मात्र किया गया है।

चतुर्थ अध्याय में मूलतः 73वें संविधान संशोधन प्रदत्त पंचायतीराज तंत्र पर आधारित राजस्थान सरकार द्वारा 23 अप्रैल, 1994 को पारित नवीन पंचायती राज अधिनियम के मूल प्रारूप के तहत पंचायतीराज संस्थाओं के गठन एवं कार्यों का विस्तृत वर्णन किया गया है।

अध्याय पाँच में पंचायतीराज व्यवस्था के पूर्ववर्ती प्रारूप जिसका उल्लेख अध्याय तीन में किया गया था तथा 73वें संविधान प्रदत्त प्रारूप जिसका वर्णन अध्याय (4) में किया गया था। पंचायती राज व्यवस्था के इन दोनों प्रारूपों को संगठन एवं कार्यों का सैद्धांतिक तुलनात्मक विश्लेषण प्रस्तुत किया गया है।

अध्याय छ पंचायतीराज व्यवस्था के पूर्ववर्ती एवं नवीन प्रारूपों का अनुभव मूलक अध्ययन है। जिसमें जानकारी हेतु जिन 250 उत्तरदाताओं का प्रतिदर्श द्वारा चयन किया गया था उनकी सामाजिक एवं आर्थिक पृष्ठभूमि की विवेचना की गई है।

जिसमें जनप्रतिनिधि नागरिक एवं लोकसेवकों का चयन किया गया है। किसी भी व्यक्ति की सामाजिक-आर्थिक पृष्ठभूमि उसके विचारों एवं आचरण को प्रभावित किये बिना नहीं रहती है तथा उसका प्रभाव उसके द्वारा दिये गये प्रश्नों के जवाब में स्पष्ट झलकते हैं। आयु, आय, आय का साधन, परिवार का आकार, शैक्षणिक योग्यता, जाति, वर्ग आदि को इस अध्ययन के विश्लेषण का आधार बनाया गया है।

अध्याय सप्तम में पंचायतीराज व्यवस्था के दोनों प्रारूपों के द्वितीय अनुभवमूलक अध्याय में संगठन एवं कार्यों से सम्बन्धित उत्तरदाताओं से उनकी राय जानने का प्रयास किया गया है। ग्राम सभा/वार्ड सभा/ग्राम पंचायत/पंचायत समिति एवं जिला परिषद् की चतुस्तरीय व्यवस्था को इसका आधार बनाया गया है। जिसमें चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया के सम्बन्ध में सहमति व असहमति, 1959 के पंचायतीराज प्रारूप में कमियाँ, निर्वाचन क्षेत्रों के आरक्षण सीमित परिवार की अनिवार्यता न्याय-पंचायत की समाप्ति पंचायतीराज संस्थाओं की शक्तियों में अन्तर निर्णयन का तरीका, अध्यक्ष पदों का आरक्षण, महिला आरक्षण, अविश्वास प्रस्ताव के प्रावधान, सवैधानिक दर्जा एवं जवाबदेयता, संस्थाओं में समन्वय एवं सहयोग आदि मुद्दों पर उत्तरदाताओं द्वारा दिये गये जवाबों का गहन विश्लेषण कर इस अध्याय में प्रस्तुतिकरण किया गया है।

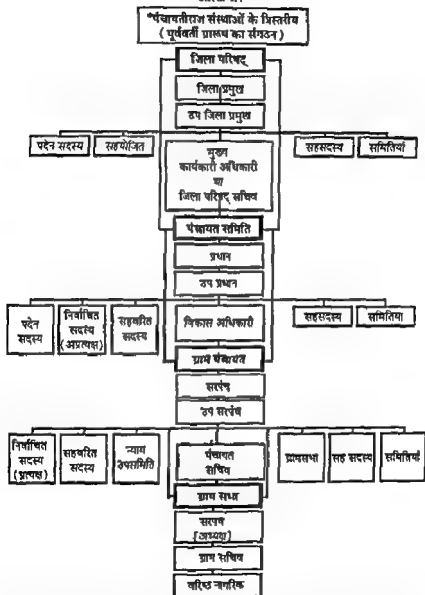
अन्तिम अध्याय 8 (आठ) में इस समग्र अध्ययन का सारांश प्रस्तुत करते हुए महत्वपूर्ण सुझावों को जो उत्तरदाताओं द्वारा दिये गये थे को स्पष्ट करने का प्रयास किया गया है साथ ही लेखक द्वारा स्वयं विभिन्न राष्ट्रीय, अन्तर्राष्ट्रीय गोष्ठियों, अध्ययन एवं शोध के दौरान उत्तरदाताओं से साक्षात्कार के दौरान अनुभव किये गये विचारों को अन्य सामान्य सुझावों की श्रेणी में शब्दबद्ध करना अपना पुनोत्तर दायित्व लेखन के प्रति समझ कुछ सुझाव देने का यत्किंचन प्रयास किया है। जो शायद विवेचन सार्थकता में कतिपय उपयोगी साबित होंगे।

पंचायती राज व्यवस्था की पूर्ववर्ती एवं नवीन संरचनात्मक तुलनात्मक स्थितियों को आरेख के माध्यम से आगे प्रदर्शित किया गया है जो कि पंचायतीराज संस्थाओं के प्रारूपों की तुलनात्मक अध्ययन का मुख्य आधार है।

### आरेख 1.1

\*पंचायतीराज संस्थाओं के त्रिस्तरीय (पूर्ववर्ती प्रारूप का संगठन)

### आरेख 1.1



\*पंचायतीराज संस्थाओं का उपरोक्त त्रिस्तरीय चार्ट राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 तथा राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम, 1959 का संयोजित प्रारूप है जिसका 2 अक्टूबर, 1959 को पण्डित जवाहरलाल नेहरू द्वारा राजस्थान के नागौर जिले में शुभारम्भ किया गया।

- \* उपरोक्त आरेख राज पंचायतीराज अधिनियम, 1994 तथा उसके संशोधित प्रारूप के अनुसार है।
- \*\* राज पंचायतीराज (संशोधन) अध्यादेश 6 जनवरी, 2000 (अध्यादेश सं 2) पृ 113, राज पत्र विशेषांक भाग 4 (ख) के अनुसार सतकटा समिति का प्रावधान समाप्त कर दिया गया है।

#### सन्दर्भ

- 1 73वां संविधान संशोधन अधिनियम, अनुच्छेद 243 ए, (इस अधिनियम का प्रवर्तन भारत सरकार के गजट में 26 अप्रैल, 1993 को प्रकाशित होने के साथ हुआ)
- 2 एन एम मूलचन्दानी, कॉन्स्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया, दौलत पब्लिकेशन, नागपुर, 1994, अनुच्छेद 243 बी (1), पृ 315
- 3 उपर्युक्त, अनुच्छेद 243 डी (1), पृ 316
- 4 उपर्युक्त, अनुच्छेद 243 डी (2), पृ 316
- 5 उपर्युक्त, अनुच्छेद 243 डी (3), पृ 316
- 6 उपर्युक्त, अनुच्छेद 243 डी (5), पृ 316
- 7 उपर्युक्त, अनुच्छेद 243 डी (4), पृ 316
- 8 उपर्युक्त, अनुच्छेद 243 ई (1), पृ 317
- 9 उपर्युक्त, अनुच्छेद 243 एफ (1), पृ 317
- 10 उपर्युक्त, अनुच्छेद 243 आई (2), पृ 318
- 11 उपर्युक्त, अनुच्छेद 243 के (1), पृ 318
- 12 उपर्युक्त, अनुच्छेद 243 के (2), पृ 318

□□□

## 2

# ग्रामीण भारत में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की परम्परा एवं दर्शन : एक सिंहावलोकन

---

लोकतंत्र की अवधारणा एवं अभिप्राय - लोकतंत्र के विचार के विकास का भारतीय ऐतिहासिक संदर्श :

भारत में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा, विचारधारा एवं दर्शन पर आधारित पंचायती राज व्यवस्था के विचार को विद्वतोन्मुख करने से पूर्व प्रजातंत्र एवं विकेन्द्रीकरण के पृथक् दर्शन को प्राचीन से अर्वाचीन काल तक परिभाषित एवं स्पष्ट करना समीचीन प्रतीत होता है। ताकि प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रमाणित अवधारणा के मूल को वैश्विक एवं भारतीय दर्शन में प्रमाणित कर उसकी स्वीकृति की सर्वसर्वाकार्यता के अतीत में ज्ञात सके जिसकी पृष्ठभूमि में अर्वाचीन प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की पंचायती राज अवधारणा का उद्गम निहित है। अतीत के उपलब्ध लिखित लभ्य प्रमाणों में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा के अकाद्य प्रमाण पर्याप्तता से हमें उपलब्ध हैं।

लोकतंत्र की वैदिक अवधारणा

भारत आधुनिक जगत् की सबसे बड़ी डेमोक्रेसी है। इसके साथ ही यह भी सत्य है कि डेमोक्रेसी नामक यूनानी शासन व्यवस्था मूलतः भारत की देन है। विश्व सस्कृति का इतिहास लिखने वाला महान विद्वान विलडयूर ने जब विश्व को मिलने वाली भारतीय विरासत का उल्लेख किया तो भाव विभोर होकर बोल पड़ा, "भारत हम सब की माता है" निःसंदेह इस दिशा में भारत का योगदान अत्यंत गर्वोक्ति के साथ उल्लेखनीय व स्मरणीय है।

गांधी जी अपनी "ग्राम स्वराज्य" नाम पुस्तक में कहते हैं कि "मैं जिस 'स्वराज्य' शब्द का प्रयोग करता हूँ वह केवल होमरूल का वाचक नहीं, अपितु वह एक वैदिक शब्द

है।" वेदविज्ञान के प्रसिद्ध शब्द वेत्ता फतेह सिंह के अनुसार "वैदिक "दम" शब्द अहंकार के दमन् का घोटक है। यह दम शब्द "दम् धातु" से बना है जिसे अहंकार दमन् का बोज माना गया है। अतः अहंकार दमन का बीजवपन न केवल दामपत्य जीवन का मूलधार बना अपितु उस दिव्य अग्नि को आकर्षित करने में सफल हुआ जो वेद में दमूनस कहलाता है।" इस दमूनस की साधना का ही वैदिक नाम दमूनः कृषि अथवा केवल कृषि है जिसके फलस्वरूप परिवार के प्रत्येक सदस्य की चेतना भूमि-सौता [कृषि-भूमि] वेद में "सुमना, सुभगा तथा सुफला होती है।" अथर्ववेद [12, 18] में यही वह भूमि है जिसका "अमृत हृदय" है और जो परम्-व्योम के चेतन समुद्र में स्थित होते हुए भी "उत्तम-राष्ट्र" को तेज और बल प्रदान करने वाली कही गयी है। अतः दमूनः कृषि का अर्थ है, "अहंकार दमन् करने वाली दिव्य दमूनस अग्नि को उत्तरोत्तर उभारने का अभ्यास।" यही अभ्यास वैदिक दमूनः कृषि अथवा डेमोक्रेसी का मूलधार था। जिसकी व्यावहारिकता के प्रतीकवादी प्रमाण वैदिक दर्शन में पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध है जैसे आग्रम व्यवस्था।

वैदिक मन्त्र और सूक्तिया इसी तथ्य को परिचायक हैं। यही भारत में विभिन्न मान्य विधियों और विचारधाराओं तथा जीवनदर्शन के निर्वाध विकास और उसके मानने वाले के परस्पर सद्भाव का रहस्य है। इस वैचारिक परम्परा की जड़ें हमारी सस्कृति एवं जीवन दर्शन में हैं जो अधिनायकवाद को जमने नहीं देती हैं और लोकतन्त्र को जीवत बनाये रखती हैं। वैचारिक स्वातन्त्र्य की इस अतीतकालीन परम्परा का ही परिणाम है कि भारत में सर्वप्रथम जनतन्त्र का उदय हुआ।

प्लेटो की 'रिपब्लिक' और उनके प्रेरणास्त्रोत एथेन्स के जनतन्त्र से शताब्दियों पूर्व भारत में प्रभुसत्तासम्पन्न गणराज्य उपस्थित थे। वैदिक काल से ही भारत में लोकतांत्रिक सत्ताएँ-पंचायत, सभा, समिति, श्रेणी आदि किसी न किसी रूप में अस्तित्व में रही हैं।

वैचारिक स्वातन्त्र्य और लोकतांत्रिक सत्ताओं की सुदोर्घ परम्परा भारतीय लोकतन्त्र की सफलता एवं उसके जागृतमान भविष्य के पक्ष में प्रामाणिक तर्क हैं। शतपथ ब्राह्मण (13/2/3/7-8) में राजा पर नियन्त्रण हेतु विद्वानों की परिषद् का उल्लेख मिलता है। याज्ञवल्क्य एवं मनु राजा पर नियन्त्रण हेतु 4 एवं 3 विद्वानों की परिषद् से परामर्श की आवश्यकता बताते हैं। महाभारत में आर्षवाणी "वसुधैव कुटुम्बकम्" के लोकतांत्रिक अभिप्राय को स्पष्ट इंगित करता है। बौद्धकालीन जनपद एवं 'रामराज्य' भारतीय जनतन्त्र की व्यावहारिक तस्वीर को स्पष्ट पेश करते हैं।

**लोकतन्त्र के विचार के वैश्विक विकास का ऐतिहासिक सदृश :**

लोकतांत्रिक विचार की अभिव्यक्ति की प्राचीनतम परम्परा के प्रमाण न केवल भारतीय इतिहास में ही मिलते हैं वरन् प्राचीन विश्वसभ्यताओं में भी इस विचार के अस्तित्व के पर्याप्त प्रमाण मिलते हैं। यूनानी दर्शन ने लोकतांत्रिक विचार एवं व्यवहार को सर्वप्रथम समतावादी, मानवतावादी एवं तार्किक एवं बौद्धिक स्वरूप प्रदान किया जिसका आधार ईसाई मत एवं इस्लाम धर्म थे।

## ईसाई मत में लोकतंत्र का विचार

ईसाईयों का धार्मिक ग्रंथ 'बाईबिल' समानतावादी आदर्शों से भरा पड़ा है। जिसमें प्रत्येक व्यक्ति को समानदृष्टि से देखे जाने पर बल दिया गया है। ईसाईमत में लोकतांत्रिक विचारधारा के सन्दर्भ में थॉमस ने लिखा है कि "धर्म निरपेक्षीकरण उस सीमा तक आवश्यक था जहाँ तक कि यूरोपीय मनुष्य ने यह विश्वास किया कि यह एक आंतरिक प्रेरणा से विवेक और नैतिक जीवन का प्रतिमान अपना सके जिसे ईसाई सभ्यता ने सदियों से उसमें जागृत किया था। यही उस तथाकथित आधुनिक अन्तरात्मा का वास्तविक कार्य है जो प्रजातांत्रिक व्यक्तित्व के केन्द्र का निर्माण करता है।" <sup>2</sup> ईसाइसमसीह ने बिना किसी भेदभाव के दरिद्र एवं पीड़ित मानव की सेवा की तथा उस प्रत्येक अन्याय एवं शोषण के खिलाफ अपने विचार रखे जिससे ईसाई धर्म को स्वीकारने वालों की संख्या में बढ़ोतरी के साथ लोकतांत्रिक प्रक्रिया भी तीव्र गति से जागृत होने लगी।

## इस्लाम में लोकतंत्र का विचार

आर लेखी ने स्पष्ट कहा है कि "इस्लाम धर्म में सभी समान हैं।" इस्लाम के पैगम्बर मोहम्मद साहब ने मनुष्य द्वारा मनुष्य के शोषण मनुष्य द्वारा मनुष्य पर अन्याय तथा प्रत्येक प्रकार के भेदभाव की आलोचना करते हुए लोकतंत्र के तीनों आदर्शों समानता स्वतंत्रता एवं तर्क पर आधारित लोकतांत्रिक व्यावहारिक जीवन पद्धति की स्थापना का प्रयास किया। हुमायूँ खलील ने लिखा है कि "इस्लाम के पैगम्बर ने यह निश्चित किया कि धर्म विवेक न कि शक्ति पर आधारित हो। इस प्रकार यह कथन कि सुधारक न कि पैगम्बर उनके अनुयायी होंगे को मानवीय मस्तिष्क को इसी नयी उपलब्धि के सन्दर्भ में समझा जा सकता है। धर्म के चमत्कारों का युग समाप्त हो गया था और विज्ञान की विजय का युग प्रारम्भ हो चुका था।" <sup>3</sup> 14वीं 15वीं शताब्दी में फ्रांस की क्रान्ति एवं इंग्लैण्ड में किसानों के विद्रोह लोकतंत्रीकरण की प्रक्रिया और समानतावादी मूल्यों के प्रभाव के अन्तर्गत हुए थे। वर्तमान समय में संयुक्त राष्ट्र सभ ने लोकतंत्रीकरण की प्रक्रिया को गति प्रदान करते हुए 1948 में संयुक्त राष्ट्र की सामान्य सभा में मानव अधिकारों की सार्वभौमिक घोषणा में कहा कि 'प्रत्येक को चिन्तन अन्तरात्मा तथा धर्म का पालन करने की स्वतंत्रता का अधिकार है।'

इस घोषणा में लोकतान्त्रिक प्रक्रिया की वास्तविक एवं ऐतिहासिक आवश्यकता की अन्तराष्ट्रीय स्वीकृति निहित है।

## • लोकतंत्र का अभिप्राय

लोकतंत्र का शब्दार्थ अत्यन्त सरल है। 'लोक' अर्थात् जनता और 'तंत्र' अर्थात् शासन अथवा राज्य। अतः लोकतंत्र से अभिप्राय जनता का राज्य लोकतंत्र यानी 'डेमोक्रेसी' (अग्रेजी में) यूनानी भाषा के 'डेमोस' शब्द से तथा 'क्रेटिया' शब्द से बना है जिसका अभिप्राय भी जनता के शासन से है। राबर्ट ए डहाल प्रजातंत्र को 'लोकप्रियशासन' या 'बहुतंत्र' मानते हैं। गाँधी जी के अनुसार प्रजातंत्र आदर्श समाज में समानता एवं स्वतंत्रता की स्वीकृति है वह एक ऐसा रामराज्य होगा जिसमें प्रत्येक व्यक्ति सत्यनिष्ठा से कमायेगा और समाज सेवा



करेगा। इस प्रकार गांधी का ग्राम स्वराज्य एवं सर्वोदय दर्शन, विनोबा भावे का भूदान दर्शन तथा जयप्रकाश नारायण का सहभागी लोकतंत्र आज लोकतंत्र की मूलात्मा का पर्याय है।

हेरोडोटस ने प्रजातंत्र की परिभाषा उस शासन के रूप में की है जिससे राज्य की सर्वोच्च शक्ति सम्पूर्ण समाज के हाथों में होती है।<sup>14</sup> डायसी के अनुसार, "प्रजातंत्र वह शासन व्यवस्था है जिसमें राष्ट्र का अधिकारा भाग शासक होता है।"<sup>15</sup> लोकतंत्र की एक सरल परिभाषा अब्राहम लिंकन को भी देने का श्रेय जाता है जिनके अनुसार "प्रजातंत्र का अर्थ प्रजा का शासन, प्रजा से और प्रजा के लिए होता है।" अर्वाचीन चिंतकों में लार्ड वॉइस लोकतंत्र को और अधिक स्पष्टता प्रदान करते हुए लिखते हैं कि "लोकतंत्र सरकार का वह रूप है जिसमें योग्यता प्राप्त नागरिकों की संख्या कम से कम तीन चौथाई होनी चाहिए ताकि मोटे तौर पर नागरिकों का भौतिक बल उनकी मतदान शक्ति के बराबर बना रहे।"<sup>16</sup> इसी दिशा में आगे बढ़ते हुए शूम्पीटर लोकतंत्र को वस्तुस्थिति करते हुए कहते हैं कि "लोकतंत्रीय प्रणाली राजनैतिक प्रश्नों के निर्णय करने को उस व्यवस्था का नाम है जिसमें कुछ व्यक्ति जनता के वोट के लिए परस्पर प्रतियोगिता द्वारा निर्णय करने की शक्ति प्राप्त कर लेते हैं।"<sup>17</sup>

कवि रवीन्द्र नाथ टैगोर ने 1904 में अपने निबन्ध "स्वदेशी समाज" में प्रजातंत्र को ग्राम एवं ग्रामीणों की उन्नति साथ स्वयं की ताकत को पहचानते हुए साथ कार्य करने एवं सहयोग कर राष्ट्र को मजबूत एवं एकीकृत करने का माध्यम माना है।

पण्डित जवाहरलाल नेहरू के अनुसार "प्रजातंत्र मानवता पर शासन करने के हमारे बेहतरीन विकल्पों में से एक है।"<sup>18</sup> लोकतंत्र को पूर्ण प्रतीती हमें गांधी, विनोबा एवं जयप्रकाशनारायण 'सर्वोदय' आन्दोलन में ही होती है जो भारत का परमपुरातन आदर्श रहा है।

सर्वे भवतु सुखिन सर्वे सन्तु निरामया ।

सर्वे भद्राणि पश्यन्तु माँ कश्चिद् दुःखमाप्नुयाद् ॥<sup>19</sup>

सबका उदय, सबका उत्कर्ष, सबका विकास हो तो सर्वोदय है। दादाधर्माधिकारी अपनी रचना सर्वोदय दर्शन में लोकतंत्र के बारे में स्पष्ट करते हुए कहते हैं कि "जहाँ 'मैं' और 'तू' का भेद समाप्त हो जाता है। मेरी सत्ता तुम पर नहीं, तुम्हारी सत्ता मुझ पर नहीं। अपनी सत्ता अपने पर। यही वास्तविक लोकसत्ता कहलाती है।"<sup>20</sup>

लोकतंत्रीकरण की प्रक्रिया लोक में लोकतांत्रिक मस्तिष्क के उन्नयन का पथप्रदर्शन करती है। लोकतांत्रिक मस्तिष्क को सरचना खुली हुई है और लचीली होती है और तर्क एवं बुद्धि इसकी केन्द्रीय एवं सक्रिय विशेषताएँ होती हैं। तर्क व्यक्ति को परिवर्तन में सन्तुलन और निरंतरता तथा विभिन्नता में एकता का अनुभव करने के योग्य बनाता है। व्यक्ति और नवीनता के भय से मुक्त हो जाता है बुद्धि के माध्यम से व्यक्ति तेजी से परिवर्तित विश्व के साथ सामंजस्य करने की क्षमता व काबिलियत प्राप्त करता जाता है।

भारतीय सविधान भी लोकतंत्र के अधुनातन स्वरूप का प्रमुख आधार रहा है जिसमें भारत को सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य घोषित करते हुए कहा है कि "हम

भारत के लोग भारत को एक सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य बनाने के लिए तथा उसके समस्त नागरिकों को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय, विचार अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म और उपासना की स्वतंत्रता, प्रतिष्ठा और अवसर की समता प्राप्त करने के लिए तथा उन सबसे व्यक्तियों की गरिमा और राष्ट्र की एकता सुनिश्चित करने वाली बहुता बढ़ाने के लिए दृढ़ संकल्प होकर अपनी इस सविधान सभा में आज तारीख 26 नवम्बर, 1949 ई तिथि मार्गशीर्ष शुक्ल सप्तमी सम्वत् 2006 विक्रमी को एतद्वारा इस सविधान को अंगीकृत अधिनियमित और आत्मार्पित करते हैं।'<sup>12</sup>

गाँधी जी को मान्यता थी कि एक प्रजातांत्रिक नीति का आधार अहिंसा तथा इसके मूल्य आज्ञाकारिता एवं विश्वसनीयता होने चाहिए। गाँधी जी लोकतंत्र को अवधारणा में सरकार को श्रेष्ठ है जो कम से कम शासन करे। गाँधी जी कहते थे कि सच्चे लोकतंत्र के लिए हवा पानी, भूमि उत्पादन के साधनो तथा लाभ पर सब का स्वामित्व सपान होना चाहिए। केवल सत्ता बहुसंख्य कही भागीदारी से ही लोकतंत्र कायम नहीं होगा। गाँधी एवं नेहरू का लोकतंत्र केवल सरकारी व्यवस्था मात्र न होकर एक जीवन दर्शन है। नेहरू ने लोकतंत्र को लोक के कल्याण एवं प्रसन्नता के साथ ही लोगों के मध्य असमानता दूर करने शान्तिपूर्ण कार्य करने का तरीका, निर्णय लेने तथा परिवर्तन की स्वोक्ति शान्तिपूर्ण तरीके से होने का माध्यम माना है।<sup>\*</sup>

**विकेन्द्रीकरण अभिप्राय एवं अवधारणा**

जनता की सत्ता, संगठन एवं संसाधनों में प्रशासनिक, राजनीतिक समान भागीदारी ही विकेन्द्रीकरण है। लोकतंत्र, लोकस्वराज, सर्वोदय, प्राप्तिदान सहभागी लोकतंत्र एवं पंचायतीराज इन सभी का मूल आधार विकेन्द्रीकरण है। शक्तियों का ऊपर से नीचे की ओर प्रवाह, सासनीताशाही के अवसरो का अभाव तथा निर्णय व उत्तरदायित्व में व्यापक सहभागिता ही किसी भी संगठन में विकेन्द्रीकरण के अभिप्राय का सही द्योतक है। एल डी व्हाइट के शब्दों में विकेन्द्रीकरण का अभिप्राय "प्रशासन के निम्नतल से उच्च तल की ओर प्रशासकीय सत्ता के हस्तान्तरण की प्रक्रिया को केन्द्रीयकरण कहते हैं जबकि इसके विपरीत व्यवस्था को विकेन्द्रीकरण कहा जाता है।'<sup>13</sup>

रुमकी बसु के अनुसार "विकेन्द्रीकरण का अभिप्राय प्रशासनिक सत्ता का केन्द्र से स्थानीय अभिकरणों को स्थानान्तरण है 'नो कि क्षेत्र में स्वायत्ता से कार्य करते हैं।'<sup>14</sup>

विकेन्द्रीकरण न केवल प्रशासकीय सत्ता के न्याय या छितराव की एक विधि है वरन् यह राजनीतिक सत्ता एवं उत्तरदायित्व के हस्तान्तरण का एक जनतांत्रिक मार्ग है। किसी भी विकेन्द्रीकृत संगठन में लोकतांत्रिक नियम संगठन तथा जनसाधारण के बीच उचित सम्पर्क, सहयोग, समन्वय एवं सूझ-बूझ स्थापित करने में सहायक है अपने अभिप्राय के प्रशासनिक सन्दर्भों में विकेन्द्रीकरण द्वारा अन्तिम आदेश देने की शक्ति तथा परिणामों के लिए उत्तरदायित्व सम्पूर्ण देश की स्थानीय इकाइयों को सौंपा जाता है। विकेन्द्रीकरण का सार कुशल एवं प्रभावी कार्य के लिए अधीनस्थ अधिकारियों तथा उपविभागों को कार्य एवं उत्तरदायित्व सौंपना है।

प्रभुदत्त शर्मा विकेन्द्रीकरण को पाँच वर्गों में अभिव्यक्त करते हैं —

### 1. प्रशासकीय पहलु :

सत्ता का हस्तान्तरण इस प्रकार किया जाए कि स्वेच्छा से कार्य करने का विशाल क्षेत्र अधिनस्थ अधिकारियों को सौंपा जाए तथा शीर्षस्थ मुख्य अधिकारी को कम से कम प्रश्न संबोधित किये जाये।

### 2. राजनीतिक पहलु :

निर्वाचित निकायो के हाथों में अधिक शक्ति सौंपी जाए और प्रशासन के कार्यों में जनता का पूरा-पूरा सहयोग रहे।

### 3. भौगोलिक पहलु :

जनता के निकट के तथा प्रधान कार्यालय के दूर की क्षेत्रीय इकाईयों को स्वतंत्रता दी जाए।

### 4. कार्यात्मक पहलु :

विभिन्न कार्यों को सम्पन्न करने के लिए विभिन्न विभागों को कार्य स्वतंत्रता दी जाए।

### 5. प्रशासकीय पक्ष :

संगठन की व्यक्तिगत इकाईयों को अधिक शक्ति सौंपी जाए तथा मुख्य कार्यालय में नियंत्रण को कुछ मूल शक्तियों को ही रखा जाए।<sup>15</sup>

अमेरिका के टैनेसी घाटी प्राधिकरण के निदेशक मण्डल के अध्यक्ष लिलेनयल ने विकेन्द्रित प्रशासन की तीन महत्वपूर्ण विशेषताओं को बताया है—

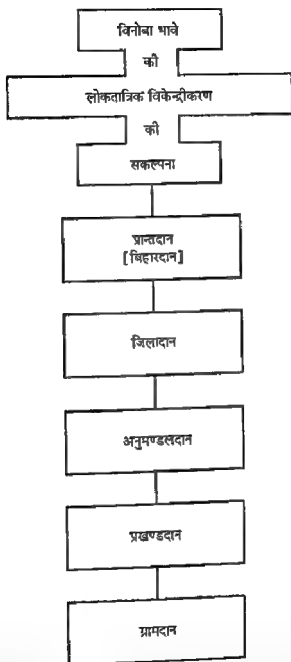
1. अधिकतम निर्णय क्षेत्र में ही लिये जाने चाहिए।
2. जनता को प्रशासन में प्रत्यक्ष भागीदारी के अधिकतम अवसर हो।
- 3 क्षेत्र में कार्यरत अभिकरणों के मध्य बेहतर समन्वय होना चाहिए।<sup>16</sup>

डॉ. एम.पी. शर्मा विकेन्द्रीकरण को स्पष्ट करते हुए कहते हैं कि “विकेन्द्रित संगठन के भीतर अधिकांश मामलों में निर्णय करने की शक्ति निम्न अधिकारियों के हाथों में रहती है तथा अपेक्षाकृत कम मामले उच्चतर अधिकारियों के पास भेजे जाते हैं उच्चतर अधिकारियों के पास केवल वे ही मामले भेजे जाते हैं जो बड़े तथा महत्वपूर्ण होते हैं। निर्णय के जितने अधिक केन्द्र किसी संगठन में होते हैं वह उतना ही अधिक विकेन्द्रित माना जाता है।”<sup>17</sup>

हरमन फाइनर के अनुसार “विकेन्द्रीकरण व्यवस्था वह व्यवस्था है जिसमें सरकार के विभिन्न केन्द्र स्थानीय राज्य और केन्द्र होते हैं, प्रत्येक को स्वतंत्र अस्तित्व तथा कार्यों के आधार पर जाना जाता है।”<sup>18</sup> आचार्य विनोबा भावे ग्रामदानी प्रारूप को विकेन्द्रीकरण का यथार्थ स्वीकारते हुए कहते हैं कि पहले ग्रामदान हो फिर प्रखण्डदान तत्पश्चात् अनुमण्डलदान एवं जिलादान के पश्चात् प्रान्तदान हो।

स्वशासन की ग्रामदानी व्यवस्था में प्रत्येक व्यक्ति प्रत्येक व्यक्ति की स्वायत्ता, कल्याण एवं विकास का समग्र व अपनत्व से ध्यान रखे तभी सच्चा राजनीतिक, प्रशासनिक, सामाजिक आर्थिक विकेन्द्रीकरण संभव हो सकेगा।<sup>19</sup>

विनोबा भावे की लोकतंत्र एवं विकेन्द्रीकरण की सकल्पना इस प्रकार है—



अहिंसा सत्य एवं प्रेम पर आधारित गाँधी की ग्राम स्वराज्य की कल्पना विकेन्द्रीकरण की भारतीय अवधारणा का यथार्थ है। उनका ट्रस्टीशिप एवं सर्वोदय, का विचार इस अवधारणा के आधार स्तम्भ हैं तो अत्योदय का विचार इसकी आत्मा है। किसी भी व्यवस्था

के विकास में अविकेन्द्रीकरण एवं अतिविकेन्द्रीकरण दोनों अलाभकारी हैं अतः दोनों का सन्तुलित उपयोग ही श्रेयस्कर है।

चालर्स बर्थ के अनुसार विकेन्द्रीकरण से प्रशासकीय कुशलता बढ़ती है तथा नगरिकों में व्यक्तिगत औचित्य की भावना का विकास होता है। इसमें कुछ आध्यात्मिक गुण होते हैं जो विकासशील देशों एवं नवस्वतंत्र प्रजातांत्रिक देशों में जहाँ आर्थिक, सामाजिक न्याय तथा विकास एक महत्वपूर्ण ध्येय है वहाँ इस सबके लिए योजनाओं का निर्माण, क्रियान्वयन एवं प्रबन्धन केन्द्रीकृत व्यवस्था में कुशलता से न होने के कारण विकेन्द्रीकरण व्यवस्था एवं विचार ही एक मात्र समाधान स्वीकार किया गया। सरकार की बढ़ती जिम्मेदारियों एवं जन अपेक्षाएँ विकास एवं परिवर्तन की चुनौतियों का केन्द्रीयकृत व्यवस्था में समाधान असम्भव हो गया है जिसकी परिणति विकेन्द्रीकरण की स्वीकृति ही एक मात्र समाधान के माध्यम के रूप में अंगीकार की गई।

सत्ता, सगठन निर्णयन, विकास, कल्याण, परिवर्तन, नीतियों एवं योजनाओं के क्रियान्वयन, मूल्यांकन तथा उत्तरदायित्वों में बहुजन की सहभागिता ही विकेन्द्रीकरण है। विकेन्द्रीकरण के अभिप्राय एवं अभिव्यक्ति के अवधारण एवं दर्शन में निहित है रसकिन का "अन टु दी लास्ट" गाँधी का सर्वोदय, अत्योदय विचार तथा लोकनायक जयप्रकाश नारायण का राजनीतिक, आर्थिक जन सहभागिता पर आधारित "सहभागी लोकतंत्र" का विचार एवं विनोबा भावे का 'भूदान दर्शन' दादा धर्माधिकारी का समग्रता पर 'अपना' 'अपन का' 'हमरा' विचार की यथार्थ क्रियान्विती।

विकेन्द्रीकरण के भारतीय एवं पारचात्य दर्शन में थोड़ा अन्तर हमें दिखाई देता है। विकेन्द्रीकरण का भारतीय दर्शन जहाँ, मूल्यों, परम्पराओं नैतिकता, सहयोग, सौहार्द, प्रेम, अहिंसा सत्य के साथ विकेन्द्रीकरण के पारचात्य दर्शन से सामंजस्य की बात करता है। वहाँ दूसरी ओर विकेन्द्रीकरण का पारचात्य दर्शन सिद्धान्तों, नियमों प्रक्रियाओं पर आधारित है जिसमें लोकभावनाओं एवं मूल्यों का कोई स्थान नहीं है। अतः विकेन्द्रीकरण की भारतीय अवधारणा जहाँ जीवतता लिए हुए है वहाँ पारचात्य अवधारणा विशुद्ध सैद्धान्तिकता पर आधारित सिद्धान्तवादी मात्र है। भारतीय व्यवस्था व विचार में विकेन्द्रीकरण भारतीय मूल्यधारित जीवतता एवं पारचात्य सिद्धान्तिकताधारित विकेन्द्रीकरण की विचारधारा का सम्मिलित स्वरूप है। गाँधी जी राजनीतिक विकेन्द्रीकरण के ग्रामीण समुदायों की उनके कार्य प्रबन्धन में व्यापक स्वायत्तता की सर्वोपरी मानते हैं। विकेन्द्रीकरण पर जयप्रकाश नारायण विचार व्यक्त करते हुए कहते हैं कि "राजनीति और आर्थिक ढाँचे एक दूसरे से अलग नहीं हैं। वे समाज के एक ही भवन के अभिन्न अंग हैं। बिना आर्थिक विकेन्द्रीकरण के राजनीतिक विकेन्द्रीकरण कारगर नहीं हो सकता।"<sup>21</sup>

विकेन्द्रीकरण की आवश्यकता क्यों?

वैसे तो लोकतन्त्रीकरण की प्रक्रिया के साथ ही विकेन्द्रीकरण के विचार की कल्पना एवं व्यवहार स्वाभाविक है। साम्राज्यवादी ताकतों के फासीवादी, नाजीवादी एवं शोषणयुक्त प्रवृत्तियों का ही परिणाम है कि दुनिया में स्वतंत्र राष्ट्रों की प्राथमिक आवश्यकता लोकतंत्र हो गई। विकसित एवं विकासशील राष्ट्रों में विकास व कल्याण, परिवर्तन एवं आर्थिक, सामाजिक न्याय की धारा ने लोकतांत्रिक सरकारों के समक्ष नीति निर्माण, निर्धारण एवं

क्रियान्वयन में अनेक चुनौतियाँ केन्द्रीकरण के कारण उत्पन्न कर दी तथा साथ ही जन भावनाएँ भी स्यायतता एवं विकास में अपनी भागीदारी की मांग करने लगी ऐसे समय में शासन शासक एवं शासितों के हक में विकेन्द्रीकरण ही समस्याओं के समाधान का एक मात्र मार्ग दिखा। निर्णयो नीतियों उत्तरदायित्वों सत्ता अतिकेन्द्रीकृत व्यवस्था ने लोकतंत्र शासकों के समक्ष जटिल समस्याएँ पैदा कर दी अतः अच्छे परिणामों व स्तर क्रियान्वयन बेहतर निर्णय एवं विकास कल्याण एवं सभी में जनभागीदारी सुनिश्चित करने हेतु विकेन्द्रीकृत व्यवस्था के विचार का उदगम हुआ।

आज की विकेन्द्रीकृत प्रजातांत्रिक व्यवस्था अतीत की ओर निरंकुश एवं साम्राज्यवादी शासन व्यवस्था की असतुष्टि से उत्पन्न जनमानस की अभिव्यक्ति की स्वीकारोक्ति की परिणति है।

### लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण अभिप्राय एवं अवधारणा

लोकतंत्र एवं विकेन्द्रीकरण दोनों एक दूसरे के अभाव में अपूर्ण एवं अप्रासंगिक हैं। यदि दोनों को जीवत व व्यावहारिक बनाये रखना है तो दोनों का आत्मतत्त्व सहभागी सहयोगात्मक समन्वित सर्वस्वीकृत प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकृत प्रारूप अंगीकार करना होगा। राजनीतिक एवं प्रशासनिक व्यवस्था में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा का आधार आज सर्वाधिक लोकस्वीकृत एवं अपरिहार्य हो गया है। किसी भी जनतांत्रिक व्यवस्था में शासन एवं प्रशासन की गतिविधियों के संचालन के हर स्तर पर जन सहभागिता की सक्रियता का एक मात्र पाथेय प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण ही है। जिसके माध्यम से जनता अपने व क्षेत्रीय विकास कल्याण सुरक्षा हेतु निर्णयों में अपनी अधिकतम सक्रिय भागीदारी से शासन में विश्वसनीयता परदर्शिता एवं कुशलता तथा क्षमता उत्पन्न कर स्व के समग्रहितों को सुरक्षित कर सकती है।

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण दो शब्दों "लोकतंत्र" और "विकेन्द्रीकरण" से बना है। जिसमें जनता का शासन हो तथा जनता का शासन से प्रत्यक्ष और सजीव सम्पर्क हो। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण को ग्रास रूट डेमोक्रेसी के नाम से अभिहित किया है। वेबस्टर्स की "न्यूट्रन्टीयर्स मेंचुरी डिक्शनरी ऑफ इंग्लिश" "ग्रास रूट" से अभिप्राय आम व्यक्ति द्वारा उन्हीं के बीच दी दिया गया है अर्थात् वह राजनीतिक आन्दोलन जो सामान्य जन के द्वारा अपने स्तर पर शुरू किया जाये। एशिया एवं अफ्रीका नवस्वतंत्र नवोदित राष्ट्रों में द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् लोकतंत्र की जड़ों की मजबूत बनाने तथा आमजन को अपने नागरिक एवं राजनीतिक जीवन में सही भावनों में भागीदार बनाने की दृष्टि से लोकतांत्रिक संरचना के अधिकतम विकेन्द्रीकरण के प्रायोगिक प्रयास शुरू किये।

"विकेन्द्रीकरण" के पूर्व "लोकतांत्रिक" शब्द के उपयोग करने से इसका अर्थ प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण को पृथक् से समझाने में भी सहायता करता है। प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा प्रशासन में कुशलता लाने के विचार से अभिप्रेरित है। प्रशासन में जब शक्तियों का विकेन्द्रीकरण किया जाता है तो उसका उद्देश्य प्रशासन के निचले स्तरों पर नियति और प्रशासनिक कार्यात्मकों की गतिवृद्धि के माध्यम से उनकी कुशलता बढ़ाने से होता है। जबकि लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का उद्देश्य शासन के कार्यों में सरकार के प्रत्येक स्तर पर राष्ट्रीय प्रान्तीय और विशेषतः स्थानीय स्तर पर जनता की अधिकतम सहभागिता प्राप्त करना होता है। प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण में प्रशासन के निचले स्तरों पर किसी योजना को

अधिक स्वतंत्रतापूर्वक कार्यान्वित करने का अधिकार निहित देखा जा सकता है। इसमें योजना उच्च स्तर के लोगों द्वारा बनायी जाती है और उसकी क्रियान्वित की प्रक्रिया में नीचे के स्तर को स्वतंत्रता अभिष्ट होती है।

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण को स्थानीय स्तर पर लोगों का अपने कल्याण की योजनाओं को बनाने एवं पहल करने तथा स्वायत्तापूर्वक उन्हें कार्यान्वित करने के अधिकार के रूप में देखा जा सकता है। इस प्रकार "लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण" प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की तुलना में अधिक व्यापक है और दोनों में अन्तर उनके उद्देश्य को लेकर किया जा सकता है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण जहाँ लोगों की सहभागिता पर बल देता है वहीं प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण का उद्देश्य कुशलता को बढ़ावा देना होता है।<sup>12</sup>

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के विचार को प्रत्यायोजन या विसंकेन्द्रन के समानार्थक समझकर भ्रमित नहीं होना चाहिए। यद्यपि इन दोनों शब्दों में कुछ समान गुण हो सकते हैं फिर भी ये समानार्थक नहीं हैं। प्रत्यायोजन में सत्ता का उच्च अधिकारी द्वारा अधीनस्थ अधिकारी को हस्तांतरण होता है जो उस सत्ता के उपयोग के लिए अपनी इच्छा के अनुरूप स्वतंत्र नहीं होता अपितु उसका निर्वाह उच्च अधिकारी के निर्देशों और मोद या प्रसाद की सीमाओं के अन्तर्गत करना होता है।

जबकि लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण लोकतांत्रिक सिद्धान्त का विस्तार है, इसमें स्थानीय स्तर पर लोगों का अपने कार्यों के बिना हस्तक्षेप के प्रबन्ध का अधिकार निहित है। इस प्रकार लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के विचार में जहाँ लोगों का अधिकार अन्तर्निहित देखा जा सकता है वहाँ प्रत्यायोजन उच्च अधिकारी द्वारा अधीनस्थ अधिकारी को प्रदत्त सुविधा मात्र है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण एक ऐसा सिद्धान्त है जो स्थानीय लोगों को मौलिक सत्ता के उपभोग का अधिकार प्रदान करता है। जबकि प्रशासनिक प्रत्यायोजन या विसंकेन्द्रन, किसी भी प्रशासनिक संगठन में प्रशासनिक कुशलता प्राप्त करने का उपागम मात्र है जिससे अधीनस्थ अधिकारी द्वारा ऐसी सत्ता का उपयोग किया जाता है जो उसे उच्च अधिकारी द्वारा दी गई है।<sup>13</sup>

चीन जैसे साम्यवादी व्यवस्था वाले देशों में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के स्थान पर लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को अपनाया गया है। साम्यवादी व्यवस्था में लोकतंत्र नीतियों के निर्धारण की प्राथमिक प्रक्रिया तक सीमित है। तत्परचात् समस्त प्रक्रियाओं पर केन्द्रीय नेतृत्व का केन्द्रीकरण स्थापित हो जाता है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण में जहाँ लोकतंत्र में लोगों की सहभागिता व स्वायत्तता पर बल दिया जाता है वहाँ लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण में लोगों की सहभागिता तथा सत्तावाद दोनों पर बल होता है, यद्यपि यह बल सत्तावाद पर अधिक होता है।<sup>14</sup>

सत्ता एवं संगठन के सिद्धान्तों का जन सहभागिता, जन सहयोग, जनस्वायत्तता द्वारा राजनीतिक एवं प्रशासनिक परिप्रेक्ष्य में व्यवहार में लाना ही सच्चा लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण है। "लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण एक ऐसी राजनीतिक धारणा है जो शासन के कार्यों और निर्णय में लोगों की भागीदारी का विस्तार करती है। यह धारणा उच्च स्तर से नीचे के स्तर के जनप्रतिनिधियों को सत्ता को स्वायत्तता सहित विकेन्द्रीकरण करती है। सत्ता का यह

विकेन्द्रीकरण उपर्युक्त ईंगित तीन दिशाओं में राजनीति निर्णय निर्माण, वित्तिय नियंत्रण और प्रशासकीय प्रबंध में होता है।<sup>1,25</sup>

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण को राममनोहर लोहिया अपने चतुस्तम्भी (चार स्तम्भों वाले) राज्य की कल्पना के रूप में साकार पाते हैं तथा "पाँचवें स्तम्भ" के रूप में वे विश्वसरकार की कल्पना करते हैं। चौखभा राज्य में केन्द्रीकरण तथा विकेन्द्रीकरण की परस्पर विरोधी धारणाओं को सम्मिश्रित करने का प्रयत्न किया है। इस व्यवस्था के अन्तर्गत एकीकृत कर दिया जायेगा। कार्यों का सम्पादन उन्हें एक सूत्र में बांध कर रखेगा। इस चौखभा राज्य में जिलाधीश का पद समाप्त कर दिया जायेगा, क्योंकि यह राजनीतिक शक्ति के केन्द्रीकरण की बदनाम सस्था है। इसके अतिरिक्त मण्डलों, गाँवों तथा नगरों की पंचायतें कल्याणकारी नीतियों तथा कार्यों का उत्तरदायित्व अपने ऊपर ले लेंगी।<sup>26</sup>

भारत विश्व की प्राचीनतम समृद्ध सांस्कृतिक विरासत की भूमि रहा है जिसने संस्कृति, साहित्य, दर्शन, राजनय एवं धर्म के क्षेत्र में सभ्यता को अतुलनीय योगदान अदा किया है। प्रेम, अहिंसा और सत्य के साये में यहाँ का राजनय परिलक्षित युष्मित होकर जनतंत्र एवं गणतंत्र के अंकुरण का कारण बना। वैदिककालीन सभा समिति, रामराज्य, जनपद काल आदि ऐसे प्रमाण हैं जो प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा के मूलाधार कहे जा सकते हैं। हो सकता है कि सुव्यवस्थित, विकसित तथा प्रचारित करने के अयसर का लाभ पश्चात्त्यों को मिल गया हो। पंचकैसल पद्धति आज भी भारतीय समाज में व्याप्त है जिसमें पंचायती राज व्यवस्था के प्रजातांत्रिक अवधारणा का दर्शन अतिनिहित है। अग्रम व्यवस्था एवं श्रम के आधार पर जन समूहों का विकेन्द्रीकरण भारतीय संस्कृति की परम्परा का महत्वपूर्ण तत्त्व रहा है। राम की रावण पर, कृष्ण की कंस पर तथा पाण्डवों की कौरवों पर निरकुश राजतंत्र पर लोकप्रिय जनतंत्रात्मक राजतंत्र की विजय का प्रमाण प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा के सटीक प्रमाण व उदाहरण प्रतीत होते हैं। जो आज के प्रजातांत्रिक युग में भी शायद ही मिले।

भारत में पंच कैसले की परम्परा पुरातन काल से चली आ रही है जिसमें पंचायती राज व्यवस्था की प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा प्रमाणित होती है तथा प्रत्येक काल खण्ड में इस प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा के प्रमाण हमें मिलते हैं।

इस्लाम धर्म में भी 40 व्यक्तियों की सभा द्वारा अपना नेता चुनने की व्यवस्था लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का ही उदाहरण है।

पी.आर. दुभाषी के अनुसार सामान्य अर्थों में "लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का अभिप्राय" स्थानीय मुद्दों या मामलों का स्वतंत्र लोकप्रिय प्रबंधन है।" ["Free Popular management of Local Affairs"] लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण स्थानीय स्तर पर सरकारी कार्यों में जनभागीदारी का एक सराफ्त माध्यम है। जिसके आवश्यक तत्त्व निम्नलिखित हैं :—

- 1 विभिन्न स्तरों पर सत्ताओं का अस्तित्व हो जिसकी अतत सम्प्रभुता जनता के करीब हो।
- 2 इन सत्ताओं को सक्ष्मों के अनुरूप कार्य सँपे जाने चाहिए।



- 3 इन सत्ताओं की संरचना प्रजातांत्रिक हो।
- 4 इन सत्ताओं का कार्यकरण प्रजातांत्रिक हो।
- 5 इनके सीमित कार्य (लक्ष्य) क्षेत्र में प्रजातांत्रिक उच्च सत्ता द्वारा इन्हें स्वायत्तता प्रदत्त हो।<sup>27</sup>

प्रो इकबाल नारायण के अनुसार "लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा के मुख्य सघटक (Ingredients)" निम्न हैं—

- 1 जैसा कि शब्द लोकतांत्रिक स्वयं लक्ष्य अभिधारण में जनता का उनको अपनी सरकार के साथ व्यापक और निकटस्थ सम्बन्ध का भाव रखता है।
- 2 इसमें सत्ता के फैलाव (विस्तार) का हस्त-तरण सरकार के उच्चतर स्तरों से निम्नतर स्तरों पर होता है।
- 3 सत्ता का यह फैलाव मानकर चलता है कि जनता के लिए स्वायत्तता का अभिप्राय नीति निर्माण और कार्यों योजनाओं के सम्बन्ध में राजनैतिक नियंत्रण लेना उनको क्रियान्वित करने के तरीके तथा ढंग का मुक्ति है। इसके लिए आवश्यक वित्त का प्रबंध और नियंत्रण तथा अन्ततः इसके प्रशासन को दिना देना तथा नियंत्रण है।
- 4 इस प्रकार विकेन्द्रीकृत सत्ता जनता द्वारा प्रत्यक्षतः अथवा अप्रत्यक्षतः अपने प्रतिनिधियों द्वारा संचालित हो और निश्चित रूप से लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का सम्बन्धित तंत्र चुना हुआ हो।

इस प्रकार पचायतीराज संस्थाएँ न तो पूर्ण रूपेण राजनीतिक पौधशालाएँ (नर्सरी) हैं और नहीं केवल राज्य प्रशासन यंत्र का स्थानीय स्तर पर 'विस्तार'। वे तो आर्थिक क्षेत्र में राष्ट्र निर्माण के यंत्र के रूप में प्रतिबद्ध हैं।<sup>28</sup>

विश्व की प्राचीनतम सभ्यताओं के उत्थान पतन संपर्क एवं विकास के वैचारिक एवं भौतिक भूगोल अत्याधुनिक मानव सभ्यता की प्रगति के मूल प्रेरक रहे हैं। धर्म जति एवं भूखण्ड में बंटी मानव सभ्यता को ये भूगोल एक सत्ता की छत के नीचे अनुशासित रहकर जीने की कला के अनेक प्रारूपों की प्रेरणा देते रहे हैं। निन्का आधार सर्वथा सर्व की सत्ता सर्व का विकास सर्व का कल्याण की भावना रहा है जिसमें वो अकुरित पल्लवित पुष्पित होती रही है। व्यक्तिगत महत्वाकांक्षाओं एवं दुर्भावनाओं एवं सकोर्णताओं एवं स्वार्थों ने अवश्य समय-समय पर विचारों एवं स्थितियों को अपने हितों में विकृत करने का प्रयास किया मगर उसका मूल कहीं न कहीं जिन्दा रहा हो आज UNO विश्व पचायत या विश्व संसद के रूप में हमारा समक्ष है। "लोकतंत्र केवल सरकार का स्वरूप एवं विचार ही नहीं एक जीवन दर्शन एवं पद्धति है जिसमें समग्र के समान कल्याण की सभी संभावनाएँ व्याप्त हैं।

गाँधी का ग्राम स्वराज्य विनोबा का ग्रामदान तथा जयप्रकाश नारायण का सर्वोदय एवं सहभागी लोकतंत्र लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के चरम आदर्श हैं। संपर्क एवं चुर्ननी की समाप्ति एवं सभाव एवं सहयोग ही इसके मूल मंत्र का भारतीय दर्शन है जो सही मायनों में सच्चे एवं सही लोकतांत्रिक विकेन्द्राकरण के ग्रहण हैं।

आरेख 2 1  
ग्रामीण भारत में

प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा व दर्शन सस्थात्मक, विचारत्मक एवं प्रक्रियात्मक आधार



## ग्रामीण भारत में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की परम्परा एवं दर्शन ।

### एक सिंहावलोकन

प्रजातंत्र, विकेन्द्रीकरण एवं लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के अभिप्राय एवं अवधारणा को ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य में विवेचन करने से ज्ञात होता है कि लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का वैचारिक एवं व्यावहारिक दर्शन भारत में प्राचीन काल से चला आ रहा है। “पूर्व ऐतिहासिक काल एवं प्राचीन ऐतिहासिक काल में भी आदिवासी कबोलों के मुखियाओं की समिति द्वारा दिन-प्रतिदिन के कार्यों के संचालन का उल्लेख मिलता है।”<sup>29</sup> भारत में मेघालय, नागालैण्ड, मिजोरम, किन्नोर, हिमाचल प्रदेश, आंध्रप्रदेश, कर्नाटक तथा भील प्रभावित मध्य प्रदेश, राजस्थान तथा गुजरात के प्रदेशों में आज भी अपने मामलों के स्वसंचालन व निर्णयन की परंपराएँ अस्तित्व में हैं।

### वैदिक काल

वेदों में उल्लेखित “अदिति-पञ्चजनाः” अर्थात् समाज के विभिन्न वर्गों के पांच व्यक्ति मिलकर न्याय आदि कार्यों की व्यवस्था करते थे। निष्पक्ष न्याय व्यवस्था के कारण “पच-परमेश्वर” के भाव का आविर्भाव हुआ तथा पंचायत के निर्णयों को ईश्वरीय फैसलों के समकक्ष मान्यता मिली। इसमें जातीय पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों की अपनी-अपनी महत्वपूर्ण भूमिका रही है। इन्हीं सस्याजों के सन्दर्भ में भारतीय वैदिक ग्रंथों में सभा एवं समिति नामक लोकतांत्रिक संस्थाओं का उल्लेख मिलता है। ऋग्वेद के इस सूक्त से यह ज्ञात होता है कि इन संस्थाओं की कार्यप्रणाली की निष्पक्षता एवं पावनता पर कितना ध्यान दिया जाता था।

“समानो मत्रः समिति समानी, समान मन सह चित्तमेयाम्।”<sup>30</sup>

पुराअभिलेखों तथा शुक्रनीतिसार में ग्राम समिति के सदस्यों के चुनाव की प्रक्रिया तथा उनके लिए अर्हताओं का उल्लेख मिलता है। जिस शासन से करोड़ों भारतीय शताब्दियों से शासित एवं स्वाशासित रहते आये हैं। उन्हें पंचायत अर्थात् “पच-आयत” शाब्दिक दृष्टि से गाँव वालों द्वारा चयनित पांच व्यक्तियों का समूह है। जिसमें ‘स्वशासन’ की भावना परिलक्षित होती है। संस्कृत भाषा के ग्रंथों में “पंचायतन” शब्द का अभिप्राय आध्यात्मिक पुरुष सहित पांच पुरुषों के समूह अथवा वर्ग से है। पश्चात्कालीन समय में पंचायतीराज का आध्यात्मिक अभिप्राय तो लुप्त हो गया तथा अपने नये अर्थों में पांच जनप्रतिनिधियों की सभा जो स्थानीय विवादों के समाधान में अहम् भूमिका निभाती है के रूप में रह गया।

सभा और समिति को समान स्तरीय माना गया और दोनों को प्रजापति की कन्या कहा गया है।<sup>31</sup> ऋग्वेद में समिति और सगति को एक ही कहा है और उनके सगठन के समान ही सभा का भी सगठन माना है।<sup>32</sup> के पी. जायसवाल समिति को राष्ट्र के सभी सदस्यों की राष्ट्रीय सभा मानते हैं उसका सगठन प्रतिनिधित्व पर आधारित होता था। यह सार्वभौम संस्था थी। राजा को चुनने, पदच्युत करने एवं पुनर्नियुक्त करने का उसे अधिकार था। समिति के समान सभा भी सार्वजनिक संस्था थी। तब सभा ग्राम के चरिष्ठ नागरिक की सभा थी जो दण्ड विधि की अन्तिम सभा थी।<sup>33</sup> जिम्पर महोदय सभा को ग्राम सभा मानते हैं जिसका प्रधान ग्रामणी होता था।<sup>34</sup>

भारत में "रामराज्य" जनकल्याण व जनतंत्र का एक आदर्श प्रारूप है। "रामायण काल में प्रशासन पुर तथा जनपद दो भागों में विभाजित था। ग्रामों की गणना जनपद में की जाती थी तथा वहाँ के निवासी जानपदा कहलाते थे। ग्राम, महाग्राम तथा घोष का उल्लेख रामायण में मिलता है।"<sup>35</sup> महाभारत में भी ग्राम का छोटी स्वायत्तशासी संस्था के रूप में उल्लेख मिलता है। "महाभारत के शांतीपर्व के अनुसार शासन की सबसे छोटी इकाई ग्राम थी। उसके ऊपर क्रमशः दस बीस शत तथा सहस्र ग्राम समूहों की इकाई होती थी। ग्राम शासन का प्रमुख अधिकारी ग्रामिक था। अपने ग्राम तथा उसके निवासियों की स्थिति विशेषतः कठिनाईयों की सूचना वह अपने से श्रेष्ठ दस ग्रामाधिकारी (दशप) को देता था। इसी प्रकार दशप विशालधिप को विशालधिप शत ग्रामपाल को और शतग्रामाध्यक्ष सहस्र ग्रामपति को अपने-अपने क्षेत्रों से संबंधित आवश्यक सूचनाएँ देते थे और उनके आदेशानुसार शासन करते थे।<sup>36</sup> आदित्य पर्व में ग्राम मुख्य का उल्लेख मिलता है जो संभवतः ग्रामीण जनता का प्रतिनिधि था। सभा पर्व में ग्राम पचायतों का उल्लेख मिलता है लेकिन यह पुष्ट नहीं होता है कि पंच जनता द्वारा निर्वाचित होते थे या राजा द्वारा मनोनीत।"<sup>37</sup>

मनुस्मृति न केवल स्थानीय स्वायत्तशासन की संस्थाओं के अस्तित्व की चर्चा करती है वरन् उनके अंतरसम्यन्धों का भी उल्लेख इसमें मिलता है। मनु के अनुसार शासन की शक्तियाँ एवं कार्यों का विकेन्द्रीकरण होना चाहिए तथा प्रजा में स्वशासन की प्रकृति होनी चाहिए। इस हेतु राजा को पृथक् उत्तरदायी मंत्री की नियुक्ति का परामर्श दिया है। मनु ने शासन की सबसे छोटी इकाई ग्राम को माना तथा उसके ऊपर क्रमशः दस बीस शत तथा सहस्र ग्राम समूहों के संगठन की व्यवस्था की प्रत्येक ग्राम के प्रशासन के लिए उत्तरदायी अधिकारी को मनु ने रक्षक कहा जिसका कार्य प्रजा से कर एकत्रित करना तथा ग्राम में शान्ति व्यवस्था बनाये रखना था।<sup>38</sup>

"कौटिल्य ने अर्थशास्त्र में जिस ग्रामीण व्यवस्था का उल्लेख किया है वह व्यवस्था सम्राट के हस्तक्षेप से मुक्त रहती थी। वह राजा को ऐसे गाँवों की रचना का सुझाव देता है जिसमें कम से कम 100 परिवार तथा अधिक से अधिक 500 परिवार रहते हों। जिससे गाँवों के संगठन की व्यवस्था इस प्रकार हो कि प्रत्येक 800 गाँवों के केन्द्र में एक स्थानीय 400 गाँवों के केन्द्र में एक प्रमुख कार्यकारी 200 गाँवों के केन्द्र में तथा संग्रहण दस गाँवों के समूह में हो।"<sup>39</sup>

इस काल में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के प्रमाण स्पष्ट परिलक्षित होते हैं। गुप्तकाल में ग्राम का मुखिया "ग्रामिक" कहलाता था।

बौद्धकाल अपने गणतन्त्रात्मक शासन पद्धति के लिए मशहूर रहा है। "जातक कथाओं में बौद्धकाल में सुस्थापित पचायत तंत्र का वर्णन मिलता है। इस काल में ग्राम की सभा के प्रधान की ग्रामभोजक कहा जाता था जिसका निर्वाचन ग्रामवासियों द्वारा किया जाता था। ग्राम सभा में ग्राम-बुद्ध के रूप में ग्राम के मुखिया लोग भाग लेते थे परन्तु उनके अलावा गाँव के अधिकांश व्यक्ति भी सम्मिलित हुआ करते थे।"<sup>40</sup> प्राचीनकाल में राजस्थान में ग्राम पचायतों की विद्यमानता के संदर्भ में ए.एस. अल्तेकर का कहना है कि "राजस्थान से प्राप्त लेखों से ज्ञात होता है कि यहाँ पर वे कार्यकारिणी समितियों या इन्हें ग्राम पचायत कहना अधिक उचित होगा विद्यमान थी। वे "पंचकुलि" कहलाती थी और ये मुखिया की अध्यक्षता

मे जिसे महत्त कहा जाता था। कार्य करती थी।<sup>41</sup> सातवाहन व शुंगकाल में भी ग्रामीण स्वशासी सस्थाएँ थी।

प्राचीन काल में भारत विकेन्द्रीकृत प्रजातांत्रिक सस्थाओं के सन्दर्भ में अत्यंत सम्पन्न रहा है। स्मरणातीत काल से पचायतीराज की मूल भावना प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के धरातल पर सक्रिय थी एवं तत्कालीन भारतीय राजनय का महत्वपूर्ण अंग थी।

मध्यकालीन शासन सत्तनत काल एवं मुगलकाल महत्वपूर्ण काल खण्ड रहे हैं। युद्धों एवं राजनीतिक उठा-पटक के साक्षी इन कालों में ग्रामीण सस्थाओं पर कोई ध्यान नहीं दिया गया वे अपने भाग्य भरोसे हालातों पर निर्भर अपनी स्थिति बनाये हुए थी।

सत्तनत काल में परगने के बाद की इकाई मोगा अथवा गाँव थी। परगना का मुखिया चौधरी तथा लेखाकार कानूनगो कहलाता था तथा ग्राम का मुखिया मुकदम तथा लेखाकार पटवारी कहलाता था।<sup>42</sup> इससे ज्ञात होता है कि ग्राम प्रशासन की छोटी इकाई तो थी पर स्वायत्तशासी नहीं।

मुगल काल के ऐतिहासिक साक्ष्यों के अनुसार भी ग्राम प्रशासन की छोटी इकाई तो था ही साथ ही आय एवं नियंत्रण का साधन मात्र बनकर रह गया था। पचायतीराज की मूल भावना तिरोहित हो गयी थी। जैसा कि आईने अकबरी के इस वर्णन से ज्ञात होता है—“ग्राम का अस्तित्व एवं ग्रामीण समाज की समृद्धि मध्यकाल के प्रत्येक शासन का उद्देश्य था, विशेषकर इसलिए कि राज्य की आर्थिक व्यवस्था का आधार ग्रामीण उत्पादन था। सामान्यतः प्रत्येक पुराने एवं व्यवस्थित गाँव में तीन प्रमुख व्यक्ति मुकदम या पटेल पटवारी तथा महाजन होते थे जो सामान्य प्रशासन एवं आर्थिक विषयों से संबंधित कार्यों को करते थे। मुकदम या पटेल गाँव का मुखिया होता था वह राज्य द्वारा राजस्व को सकलित कर उसे राज्य को भेजने के लिए उत्तरदायी था। मुकदम खेतों के लिए किसानों को भूमि देने, गाँवों का मुखिया होता था वह राज्य द्वारा राजस्व को सकलित कर उसे राज्य को भेजने के लिए उत्तरदायी था। मुकदम खेतों के लिए किसानों को भूमि देने, गाँव में भूमि सोमा सम्बन्धी विवादों का निर्णय करने गाँव की सुरक्षा व अयराधों को रोकने के लिए भी उत्तरदायी था। ग्रामीण व्यवस्था में दूसरा महत्वपूर्ण व्यक्ति पटवारी था जिसका अस्तित्व एवं महत्त्व सत्तनत काल में भी देखने को मिलता है। वह ग्रामीण समाज का सेवक माना जाता था। अतः उसे गाँव के भू-राजस्व में से वेतन मिलता था। पटवारी का कार्य गाँव के आय-व्यय का विवरण रखना तथा भू-राजस्व का सकलन कर शाही खजाने में जमा कराना था। महाराज न केवल किसानों के लिए अपितु राज्य अधिकारियों के लिए साधन जुटाने वाला व्यक्ति था।<sup>43</sup>

ब्रिटिश शासन से पूर्व एवं मध्यकाल में पचायती की स्थिति के बारे में लार्ड हैली ने लिखा है “सम्भव है छठी और नवीं सदी के बीच कुछ समय ऐसा रहा हो जब पचायत एक जीवित सस्था थी और उसके ऊपर कुछ विशेष कार्यों का दायित्व था किन्तु यह स्थिति भी देश के कुछ गिने-चुने भागों में ही रही होगी।

अन्यत्र सब स्थानों में पचायत वयोवृद्ध लोगों की समिति के रूप में चाकी रह गयी थी जिसका कार्य और अधिकार गाँव की परम्परा और स्थिति पर निर्भर था। बहरहाल ब्रिटिश शासनकाल में बहुत पहले ही भारत के अधिकांश भागों में पचायतें निष्क्रिय हो चुकी थी।<sup>44</sup>

विभिन्न ऐतिहासिक साक्ष्यों एवं शोधों के उपरान्त यह तथ्य उजगर होता है कि ग्राम प्रशासनिक नियंत्रण एवं आय के स्रोत के माध्यम तो रहे लेकिन पूर्णतः स्वायत्त इकाई के रूप में नहीं। हालाँकि "सर्वसमाधारण के हित के मसले पर पूरे ग्रामीण सम्प्रदाय को बैठक बुलायी जाती थी, और सामान्य परिस्थितियों में रोजमर्रा का कार्य एक छोटी परिषद् द्वारा उप-समितियों के माध्यम से किया जाता था।"<sup>45</sup>

ब्रिटिश शासनकाल में भी शासकों की नीति ग्रामों से मालगुजारी वसूल करने तक ही सीमित रही। लेकिन लार्डरिपिन ने 1882 में स्थानीय सस्थाओं को लोकतन्त्रीय आधार पर स्थापित करने के लिए व्यापक कदम उठाये। लेकिन ग्रामीण सस्थाएँ इस प्रयास से वंचित रही तथा शासकों की अनिच्छा का शिकार हो गईं।

1907 में लार्ड रिपिन के प्रस्तावों की प्रगति की जाच हेतु एक शाही कमिशन बैठा जो इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि लार्ड रिपिन के प्रस्तावों के तहत जो सस्थाएँ स्थापित की गई थी उनका कार्य नगण्य रहा। साथ ही इस आयोग ने सिफारिश की कि ग्राम पंचायतों की फिर से स्थापना की जाए। लेकिन इसका भी कोई परिणाम नहीं निकला। 1991 एवं 1935 के अधिनियमों के तहत स्थानीय स्वशासन को बढ़ाया तथा ग्रान्तों को स्वायत्ता दी गई तथा 1937 में अनेक ग्रान्तों में कांग्रेस ने सत्ता सभाली लेकिन 1939 में द्वितीय विश्वयुद्ध आरम्भ होने के कारण पंचायती राज सस्थाएँ गठित तो हुई लेकिन इन पर पूरा ध्यान नहीं दिया गया और अतः 1947 में ब्रिटिश शासन का अन्त हो गया तथा पंचायती राज स्थानीय स्वशासन जैसे प्रश्न की भविष्य की उम्मीदों पर छोड़ दिये गये।

ब्रिटिश काल में पंचायतों की स्थिति के बारे में जेम्स टॉड सही ही लिखते हैं कि "इस काल में पंचायतें थी लेकिन इनके अवशेष मात्र ही रह गये थे।"<sup>46</sup> जेम्स टॉड एवं लार्ड हैली के निष्कर्षों से ज्ञात होता है कि मुगलकाल एवं ब्रिटिश काल पंचायतों की निष्क्रियता व अवनति काल रहा है और उसने जिस भी रूप में वे बची रही हैं वो भारतीय पंचायती राज परम्परा एवं दर्शन के कारण जिसे स्वतंत्र भारत ने पुनः जीवित कर प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के रूप में हम अपनाये हुए हैं।

### सन्दर्भ

- 1 फतेह सिंह, लोकतंत्र की वैदिक अवधारणा, राजस्थान पत्रिका, दिनांक 19 2 99 लेख, पृ 8
- 2 जवेदी बरबु, डैमोक्रेसी एण्ड डिकटेटरशिप लन्दन, रोदज एण्ड केगन पॉल लि, 1956, पृ 63
- 3 हुमायूँ कबीर, विज्ञान जनतंत्र और इस्लाम एवं अन्य निबन्ध, अनुवादक रघुराज गुप्त, अभिताप प्रकाशन, लखनऊ, 1946 पृ 18
- 4 ब्राईस, मॉडर्न डेमोक्रेसीस, न्यूयॉर्क, मैक मिलन वाल्यूम फस्ट, 1921, पृ 130
- 5 डायसीज लॉ एण्ड ओपिनियन इन इंग्लैण्ड, उद्धृत पी डी शर्मा तुलनात्मक राजनीतिक सस्थाएँ कॉलेज बुक डिपो जयपुर 1969, पृ 25
- 6 चार्ल्स मुद्स, अब्राहीम लिंकन, उपरोक्त पृ 146

- 7 ब्राईस पूर्वोक्त पृ 26
- 8 शुम्पोटर जोसेफ ए., कैपिटललिज्म, सरियलिज्म एण्ड डेमोक्रेसी, पृ 269, उद्धृत रघुकुल तिलक लोकतंत्र स्वरूप एवं समस्यारें, पृ 5 उत्तर प्रदेश हिन्दी ग्रंथ अकादमी, लखनऊ
- 9 बी के गोयल, देट्स ऑफ गाँधी, नेहरू एण्ड टैंगेर, सी बी एस. पब्लिशर्स, दिल्ली, 1984, पृ 78
- 10 उपरोक्त श्लोक प्रयोग (सुभक्ति है) तथा परम्परागत कृति परम्परा का हिस्सा है।
- 11 दादा धर्माधिकारी, सर्वोदय दर्शन, सर्वसेवा सभ प्रकाशन वाराणसी, 1971, पृ 144
- 12 भारत सरकार द्वारा भारत का संविधान, 1950, पृ 1, उद्धृत रैलपठक लोकतंत्र की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, किताब महल, इलाहाबाद, 1983, पृ 122
- 13 व्हाइट एल.डी., इन्ट्रोडक्शन टू द स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, यूरोपिया पब्लिशिंग हाऊस, लि, दिल्ली, 1982, पृ 37
- 14 रूमकी बंसु, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, कानसेन्ट एण्ड थ्योरीज, स्टूडिंग पब्लिशर्स, न्यू देहली, 1996, पृ 195
- 15 पी डी शर्मा, लोकप्रशासन सिद्धांत और व्यवहार, कॉलेज बुक डिपो, जयपुर, 1969 पृ 241
- 16 एम पी शर्मा, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, थ्योरीज एण्ड प्रैक्टिस, किताब महल प्रकाशन, इलाहाबाद, 1990, पृ 166
- 17 एम.पी शर्मा, उपरोक्त, पृ 165
- 18 हरमन फाईनर, थ्योरीज एण्ड प्रैक्टिस ऑफ मॉडर्न गवर्नमेंट, बोम्बे एशिया, 1966, पृ 157
- 19 सुरेश राम, वृत्तान्त यात्रा, सर्वसेवा सभ प्रकाशन, वाराणसी, 1966, मुख पृष्ठ
- 20 जे सी चार्ल्स बर्थ, गवर्नमेंट एडमिनिस्ट्रेशन, उद्धृत पी डी शर्मा, लोकप्रशासन सिद्धांत एवं व्यवहार, कॉलेज बुक डिपो, जयपुर, 1999, पृ 207
- 21 अन्जनी कुमार जनदग्नो, जयप्रकाश नारायण लोकस्वराज्य प्रिन्टवेल पब्लिशर्स, जयपुर, 1987, पृ 34-35
- 22 इकबाल नारायण, डेमोक्रेटिक डिसेन्टलिजेशन, द आईडिया, द इमेज एण्ड रियलिटी, संकलित द्वारा आर.बी जैन, वल्यूम फ्रॉम आई आई पी ए, न्यू देहली, पृ 11-12, फरवरी, 1981
- 23 इकबाल नारायण, उपरोक्त पृ 12-13
- 24 उपरोक्त पृ 14

- 25 पॉल मेयर, एडमिनिस्ट्रेटिव ऑर्गेनाइजेशन, पृ 114, उद्धृत इकबाल नारायण, पूर्वोक्त, 1981
- 26 राममनोहर लोहिया क्लिफ टू पावर एण्ड अदर राइटिंग्स हैदराबाद, नवहिन्द पब्लिकेशन, 1956, पृ 132
- 27 परमात्माशरण, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया, मीनाक्षी प्रकाशन, मेरठ, पृ 467
- 28 इकबाल नारायण, पूर्वोक्त, पृ 10-11
- 29 रामपाण्डे, ऐ हिस्टोरिकल डेसक्रिप्शन, उद्धृत पद्मायतीराज सम्पादित लेख, रामपाण्डे, जयपुर पब्लिशिंग हाऊस, जयपुर, 1989, पृ 9
- 30 चौधरी-तिवारी एवं चौधरी ऋग्वेद, 10/111/3 उद्धृत राजस्थान में पञ्चायत कानून, ऋचा प्रकाशन, जयपुर, 1995
- 31 सभा च मा समितिपञ्चायता प्रजापतेर्दुष्टि रौ सविदाने ॥ अथर्ववेद 07/13/1
- 32 ऋग्वेद, 10/141/4
- 33 के पी जायसवाल, हिन्दू पॉलिटी, बेंगलूर प्रिन्टिंग एवं पब्लिशिंग कम्पनी, 1978, पृ 12-201
- 34 यू.एन. घोषाल, स्टैंडी इन इण्डियन हिस्ट्री एण्ड कल्चर, कोलकाता, 1957, पृ 354
- 35 प्रेमकुमारी दीक्षित, महाभारत में राज्य व्यवस्था, अर्चना प्रकाशन लखनऊ, 1971, पृ 115
- 36 प्रेमकुमारी दीक्षित, महाभारत में राज्य व्यवस्था, अर्चना प्रकाशन लखनऊ, 1970, पृ 245-249
- 37 उपरोक्त पृ 245-249
- 38 आर रामशास्त्री, कौटिल्याज अर्थशास्त्र, प्रिंटर्स प्रेस मैसूर 1956, पृ 45
- 39 आर रामशास्त्री, उपरोक्त, पृ 45
- 40 तिवारी, चौधरी एवं चौधरी, राजस्थान में पञ्चायत कानून ऋचा प्रकाशन, जयपुर, 1995, पृ 3
- 41 ए.एस. अल्टेकर, भारतीय शासन प्रवृत्ति, देहली मोतीलाल बनारसीदास 1949, पृ 171-72-73
- 42 घनश्याम दत्त शर्मा, मध्यकालीन भारतीय, सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक संस्थाएँ, राजस्थान हिन्दी ग्रंथ अकादमी जयपुर, 1992, पृ 21-24
- 43 पूर्वोक्त, पृ 45



- 44 लार्ड हेली फोरवर्ड टु ह्यू टॉकर्स फाउंडेशन ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेंट इन इण्डिया, पाकिस्तान एण्ड बर्मा, पृ XII बी, महेश्वरी द्वारा स्टैज इन पचायतीराज, देहली मेट्रोपोलेटन, 1963, पृ 4 पर उद्धृत
- 45 पी शरण, प्रोविशियल गवर्नमेंट ऑफ दी मुगल्स, मोनाक्षी प्रकाशन, मेरठ पृ 144-145
- 46 जेम्स टॉड, एनाल्स एण्ड एट्रिब्यूटीज ऑफ राजस्थान, मोतीलाल बनारसी दास पब्लिशर्स, प्रा. लि., 1994 वोल्यूम 2, पृ 130-131

□□□

# 3

## पंचायतीराज व्यवस्था : 73वें संवैधानिक संशोधन पूर्व प्रारूप : संरचनात्मक- कार्यात्मक विवेचना

भारत भूमि सदैव हो विभिन्न सस्कृतियों राजनतिक विचारधाराओ एव सत्ताओ की भूमि रही है। स्वतंत्रतापूर्व के भारत की दशा का यहो भोगा यथार्थ रहा है। सहिष्णुता सहकार आमसहमति की धारणा हमारे सास्कृतिक एव राजनीतिक आचरण का मुख्य आधार रही है जो लोकतंत्र की भावना का गेरदण्ड थी। मुगल काल एव ब्रिटिश काल मे हालाकि पंचपरमेश्वर एव आमसहमति कि सहिष्णु विचारधारा कमजोर अवश्य हुई लेकिन भारतीय जनमानस में जड़ें जमाये रही।

1947 मे स्वतंत्रता के पश्चात् वैदिक कालीन प्रजातांत्रिक विकेन्द्रोकरण की पंचायती राज अवधारणा के योजों को पुन रोपित एवं सिधित किया गया। महात्मा गांधी विनोबा भावे जयप्रकाश नारायण एव जवाहरलाल नेहरू स्वतंत्र भारत के समग्र विकास को व्यापक जनसहभागिता के माध्यम से करने के पक्षधर थे। ये जानते थे कि लोकतंत्र में जनभागीदारी की प्रवृत्ति ही प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण एव प्रजातंत्र दोनों का मुख्य अनुलक्षण है।

1957 मे यलवतराय मेहता की अध्यक्षता मे गठित उपसमिति ने अनुशासा मे ग्राम खण्ड एवं जिला स्तर पर त्रिस्तरीय पंचायती राज सस्याओ के गठन करने तथा नय निर्वाचित जनप्रतिनिधियों को इन सस्याओं के संचालन का अधिकार देने की बात कही। यलवतराय मेहता समिति की रिपोर्ट के आधार पर देश मे प्रशासन के प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण का महत्त्वपूर्ण परिचर्तन हुआ। 2 अक्टूबर 1959 को नागौर मे त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था का आरम्भ भारत के प्रथम प्रधानमंत्री पंडित जवाहरलाल नेहरू से करवा राजस्थान ने इस दिशा मे पहला राज्य होने का गौरव प्राप्त किया।

राजस्थान में पंचायतीराज व्यवस्था का पुरातन प्रारूप मूलतः 1953 के पंचायत अधिनियम, 1959 के पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम तथा 1964 के सादिक अली समिति प्रतिवेदन आधारित था तथा 1959 में जिस त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था का शुभारम्भ राजस्थान में किया गया वह व्यवस्था मूलतः बलवत राय मेहता समिति द्वारा प्रदत्त सिफारिशों पर आधारित थी। इसके अतिरिक्त गिरधारी लाल व्यास समिति 1973 तथा 1982 जनवरी में बीकानेर में हुआ पंचायती राज सम्मेलन राजस्थान में पंचायती राज व्यवस्था को नयी एवं प्रगतिशील दिशा प्रदान करने हेतु व्यावहारिक सुझाव प्रदान किये जिनमें से अधिकांश सुझाव सरकार द्वारा स्वीकार कर लागू भी कर दिये गये थे।

73वें संविधान प्रदत्त पंचायती राज अधिनियम से पूर्व अधिक सहभागिता लाने हेतु अनेक आयोग एवं समितियाँ गठित कीं जो 73वें संविधान संशोधन प्रदत्त पंचायती राज व्यवस्था के प्रारूप का आधार बनीं जैसे बलवतराय मेहता समिति 1957, अशोक मेहता समिति 1977, जी.बी.के. राव समिति 1985, लक्ष्मीमल सिंघवी समिति 1986, सरकारी आयोग 1988, पी.के. धूगन समिति 1989, हरलाल सिंह खर्रा समिति 1990, 64वाँ संविधान संशोधन विधेयक 1989 आदि।

उपरोक्त समितियों, आयोगों एवं संविधान संशोधनों द्वारा पंचायती राज व्यवस्था हेतु जो सुझाव दिये गये नवीन पंचायती राज अधिनियम प्रदत्त पंचायती राज व्यवस्था का प्रेरणापथ एवं मुख्याधार बने। राजस्थान सरकार द्वारा 2 अक्टूबर, 1959 को आरम्भ त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था 73वें संविधान संशोधन पूर्व संगठन एवं कार्यों की दृष्टि से अग्रोत्प्रेक्षित है।

### ग्राम सभा

ग्राम-सुराज, ग्राम-स्वराज, ग्राम-स्वायत्त शासन, ग्राम-स्वशासन आदि विचारों का सृजन प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की नींव के प्रथम प्रस्तर के रूप में हुआ। जो महात्मा गांधी, जयप्रकाश नारायण तथा विनोबा भावे के हृदय के अंतःस्थल के उदगारों को अभिव्यक्त करती हुई सत्ता, शासन, विकास, निर्णय व नीति निर्माण में प्रत्येक ग्रामवासी की सहभागिता का मार्ग प्रशस्त करने का एक मात्र सशक्त माध्यम है। ग्राम सभा इन मूल भावों की सततता है जो पंचायत क्षेत्र के समस्त वयस्क नागरिकों के समूह था उनके नियम स्थान पर सम्मेलन के रूप की द्योतक है।

महात्मा गांधी का यह विचार ग्राम सभा की महत्ता का स्वतः प्रतिपादन करता है कि "सच्चा लोकतंत्र केन्द्र में बैठे हुए बीस व्यक्तिों द्वारा नहीं चलाया जा सकता। उसे प्रत्येक गाँव के लोगों को नीचे से चलाना होगा।"<sup>1</sup>

1964 में पंचायती राज पर सादिक अली समिति अध्ययन दल ने ग्राम सभा के संदर्भ में अपनी अनुशया में कहा कि "ग्राम स्तर पर पंचायत ग्राम सभा से ही अपना अधिकार ग्रहण करे और ग्राम सभा के प्रति निरन्तर उत्तरदायी रहे, क्योंकि ग्राम सभा में गाँव के सभी वयस्क नागरिक सम्मिलित होते हैं।"<sup>2</sup> हालाँकि यह एक दुःखद सत्य है कि 1957 में जिस बलवतराय मेहता समिति की सिफारिशों के आधार पर जो पंचायती राज का त्रिस्तरीय ढाँचा अपनाया गया था उसमें ग्राम सभा का कोई स्थान नहीं था। जबकि ए.एस. अल्लेकर प्राचीन भारत में ग्राम सभा के अस्तित्व की प्रामाणिकता के संदर्भ में कहते हैं कि "लोगों की सामान्य सभा का विचार हमारे गाँवों के लिए नया विचार नहीं है। सामान्य सभा का विचार प्राचीन

भारत में था, जिसकी क्षमता का कालांतर में लोप हो गया।<sup>13</sup> प्राचीन भारत में ऐसी जन सभाएँ ग्रामीण प्रजातंत्र की शुरुआत थीं।<sup>14</sup> पंचायती राज संस्थाओं को जनता के प्रति उत्तरदायी बनाने के भारतीय प्रजातंत्र के इस धर्म से पंचायतों में जननियंत्रण एवं जन सहभागिता को सम्मिलित किया है। हालांकि लोकनायक जयप्रकाश नारायण मौजूदा प्रजातांत्रिक व्यवस्था को अभी भी उसके लोकहितैषी रूप में नहीं स्वीकार करते उनका मानना है कि वयस्क मताधिकार देने मात्र से ही प्रजातांत्रिक व्यवस्था स्थापित नहीं हो जाती है। भारतीय प्रजातांत्रिक व्यवस्था की संरचना तथा स्वरूप को ऊपर से नीचे की ओर सशक्त आधार प्रदान करने की आवश्यकता है। उनका मत था कि शक्तियाँ व कार्य संसद की अपेक्षा ग्रामीण संस्थाओं को अधिक प्रदत्त की जानी चाहिए।<sup>15</sup> शायद यही उचित मार्ग जिससे पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से लोकतंत्र की जड़ें जड़बूत हो सकती हैं। सशक्त ग्राम सभा का निर्माण सशक्त लोकतंत्र एवं लोकतांत्रिक राष्ट्र का निर्माण है तथा पंचायती राज संस्थाओं को जीवन्तता तथा सफलता की गारंटी है जो जनविकास, कल्याण एवं जनसहभागिता की कर्मस्थली भी है।

“पंचायती राज का ढांचा अपनाने के पश्चात् उसके एक अंग के रूप में ग्राम सभा को नियमित और सुनियोजित ढंग से आयोजित करने की परम्परा को पुनर्जीवित करने से, ग्रामीण लोगों के उत्साहवर्द्धन में बड़ी मदद मिली है।”<sup>16</sup> ग्राम पंचायत के पथ-प्रदर्शक का कार्य ग्राम सभा करती है। ग्राम सभा के माध्यम से जनता से प्रत्यक्ष साक्षात् हो उनकी समस्याओं के बारे में आम राय स्पष्ट होती है जो जनकल्याण व विकास में पंचायती राज संस्थाओं का मार्गदर्शन करती है।

**ग्राम सभा [ वयस्क नागरिकों की सभा ] का गठन**

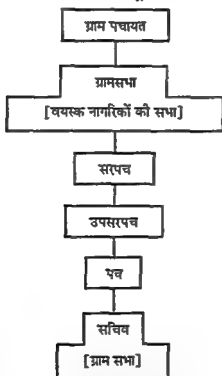
पंचायती राज संस्थाओं की स्थापना से प्रजातांत्रिक विकेंद्रीकरण को सम्मिलित किया लेकिन ये संस्थाएँ जनता के भागीदारी के यथार्थ से परे ही रही। “राजस्थान में पंचायती राज में अधिक जन सहयोग प्राप्त करने के लिए गाँव के लोगों को साधारण सभा का उपयोग किया गया। प्रारम्भ में यह आशा की गई कि ग्राम सभा की पंचायती राज व्यवस्था के अंग के रूप में सुनियमित और सुनियोजित ढंग से संचालित करने की परम्परा को पुनर्जीवित करने से ग्रामीण लोगों में उत्साह जागृत करने में बड़ी मदद मिलेगी।”<sup>17</sup> महात्मा गांधी के ये विचार भी ग्राम सभा की आवश्यकता एवं महत्ता को स्पष्ट करते हैं कि “ग्राम गणतन्त्र के पांच व्यक्तियों की एक पंचायत संचालित करेगी और जिनका चुनाव सभी प्रौढ़ नर-नारी हर वर्ष करेंगे।”<sup>18</sup>

आम जन की विकास, कल्याण, स्वशासन, निर्णयन एवं नीति निर्माण में प्रत्यक्ष एवं सहज भागीदारी के लिए राजस्थान सरकार ने सराहनीय प्रयास व पहल की। राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 की धारा 23(क) में वयस्क नागरिकों की सभा (ग्राम सभा) का 1959 की पंचायती राज व्यवस्था के आरम्भ के समय ही प्रावधान कर दिया था। “हालांकि वर्तमान प्रावधानों के अधीन वयस्क नागरिकों की इस सामान्य सभा को कोई कानूनी मान्यता नहीं दी गई।”<sup>19</sup> हालांकि अधिनियम में “ग्राम सभा” शब्द का कहीं भी उल्लेख नहीं किया गया है। लेकिन ग्राम सभा नाम से सम्बोधित किया जाता रहा है। पंचायतीराज अधिनियम 1953 की धारा 23(क) जोड़ी गई जिसके नियम 65 से 69 तक में समग्र प्रावधान इस प्रकार है :<sup>20</sup>

- 1 प्रत्येक ग्राम पंचायत ऐसी रीति से तथा ऐसे समय पर और ऐसे अंतरालों पर जो सरकार द्वारा तय किये जाएँ पंचायत वृत्त के सभी वयस्क निवासियों को बैठक आहूत करेंगी।
- 2 ऐसी बैठकों में पंचायत द्वारा प्रारम्भ किये गये कार्यक्रम तथा कार्यों का व्यौरा और उनकी प्रकृति स्पष्ट की जायेगी तथा इस सदर्भ में वहाँ से निवासियों के विचारों से पंचायत को उसकी अगली बैठक में अवगत कराया जायेगा।

### आरेख 3.1

#### \*ग्राम सभा संरचना : पूर्ववर्ती प्रारूप



पंचायतीराज अधिनियम 1953 में सेक्शन 23(A) जोड़कर "वयस्क नागरिकों की सभा" का उल्लेख किया गया है जो कि ग्राम सभा के रूप में जानी जाने लगी है।

#### ग्राम सभा की बैठकें

अधिनियम के अनुसार बैठकों का समय निर्धारित किया गया है। जिसमें पंचायत के सभी वयस्क नागरिकों की बैठक वर्ष में दो बार सामान्यतः बैठकें क्रमशः मई तथा अक्टूबर में सरपंच तथा उपसरपंच द्वारा आहूत की जायेगी। बैठकों का स्थान साधारणतः ग्राम पंचायत मुख्यालय पर ही होगा। ग्राम सभा की बैठक की सूचना ग्राम पंचायत द्वारा बैठक के दिन से पन्द्रह दिन (15) पूर्व पंचायत वृत्त के सभी गाँवों के प्रमुख स्थानों पर चस्पा कर या ढोल बजाकर दी जायेगी।<sup>11</sup>

## अध्यक्षता

ग्राम सभा की बैठकों का सभापतित्व सरपंच या उसकी अनुपस्थिति में उपसरपंच करेगा और जहाँ ये दोनों अनुपस्थित हों वहाँ उपस्थित पंचों में से जो पंच उपस्थित निवासियों द्वारा चुना गया हो, करेगा।<sup>12</sup>

## ग्राम सभा के कार्य

सादिक अली प्रतिवेदन में ग्राम सभा के जिन कर्तव्यों को चिह्नित करने का प्रयास कर उन्हें लागू करने की सिफारिश की थी उनमें से काफी सरकार द्वारा स्वीकार भी कर लिये गये थे। इस प्रतिवेदन के अनुसार धीरे-धीरे काम करने के माध्यम से एक परम्परा विकसित होगी और ग्राम सभा वह महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लेगी जिससे पंचायतीराज की ऊपर की संस्थाएँ शक्ति प्राप्त करेंगी। हमारे विचार में ग्रामीण जीवन को प्रभावित करने वाले समस्त महत्वपूर्ण मामलों पर ग्रामसभा को विचार करना चाहिए। लोगों को यह अनुभव होना चाहिए कि ग्रामसभा स्थानीय विकास में उनको आवाज को बुलन्द करने के लिए है।

## विशेष बैठक

ग्राम सभा की बैठक आयोजित करने में नियमों में ग्राम सभा की बैठक आयोजित करने में जनता को पहल करने एवं बैठक आहूत करने का प्रावधान किया गया है। पंचायत वृत्त के 100 परिषद नागरिक या कुल वयस्क निवासियों का 25 प्रतिशत सरपंच को लिखित में ग्राम सभा की बैठक का समय व कार्यसूची भी जनता को स्पष्ट करनी होती है। सरपंच यदि ऐसी बैठक आहूत करने की असहमति व्यक्त कर दे तो स्वयं नागरिक उस बैठक को आहूत कर सकते हैं। यह बैठक केवल ग्राम पंचायत मुख्यालय पर ही होगी।<sup>13</sup>

बैठक की कार्यवाही लिखना और उसका प्रतिवेदन प्रस्तुत करना

"पंचायती राज अधिनियम की धारा 23(क) के नियम 67 व 68 में ग्राम सभा की बैठक की कार्यवाही के लिखित में तैयार करने व उसका प्रतिवेदन करने का प्रावधान है—

- 1 ग्राम सभा की प्रत्येक बैठक की कार्यवाही का सक्षिप्त च्यौरा हिन्दी में लिखा जायेगा तथा उस पर बैठक की अध्यक्षता करने वाले व्यक्ति के हस्ताक्षर किये जायेंगे।
- 2 पंचायत द्वारा बैठक की अंतिम तिथि के बाद करवाये गये कार्यक्रम एवं अभिलिखित कार्यों के बारे में या उनकी प्रगति के बारे में नागरिकों द्वारा अभिव्यक्त विचारों को सक्षिप्त में लिपिबद्ध किया जायेगा।
- 3 किसी भी वित्तीय वर्ष में होने वाली प्रथम बैठक में पंचायत का बजट प्रस्तुत किया जायेगा। साथ ही नये कर लगाने तथा वर्तमान करों में वृद्धि के प्रस्ताव लाये जायेंगे। स्थानीय जनता के प्रोत्साहन हेतु नये कार्यक्रम तथा सामुदायिक सेवा स्वैच्छिक क्रमदान और वार्षिक या पूरक कार्यक्रम में शामिल कोई विशेष कार्य के प्रस्ताव।
- 4 पंचायत के अकेक्षण व प्रशासनिक प्रतिवेदन प्रस्तुत किये जायेंगे।

- 5 ग्राम सभा की बैठकों में पचायती द्वारा हाथ में लिये गये कार्यक्रमों तथा सामुदायिक कार्यों, विशेष तौर से कृषि, पशुपालन, स्वास्थ्य शिक्षा, सहकारिता एवं कुटीर उद्योग जैसे कार्यों की समझाया जायेगा तथा उनकी प्रगति का पुनरावलोकन किया जायेगा।
- 6 ऐसी सभी बैठकों में पचायत द्वारा विकास कार्यों की जिम्मेदारी के लिए नागरिकों के विचारों को मय उनके सुझावों के लिए लिखवा दिया जायेगा तथा उसकी एक प्रति पचायत समिति के विकास अधिकारी को बैठक की दिनांक से 15 दिन के भीतर भेजी जायेगी।<sup>14</sup>

ग्रामसभा की बैठक में सामान्य विचार-विमर्श के लिए जो विषय कार्यक्रम में सम्मिलित किये जाने चाहिए, वे इस प्रकार हैं—

- 1 पचायत का बजट
- 2 पचायत की ऑडिट रिपोर्ट और इसका अनुपालन
- 3 पचायत की योजना
- 4 योजना की प्रगति और विकास की विभिन्न प्रवृत्तियों की रिपोर्ट
- 5 पचायत के कामकाज का व्यौरा
- 6 ग्राम सभा के निर्णयों की क्रियान्वित का लेखा-जोखा
- 7 ऋण और सहायता के रूप में प्राप्त धन राशि के उपयोग की रिपोर्ट
- 8 सहकारी आन्दोलन, सहकारिताओं से सम्बन्ध रखने वाले आम विषय तथा सहकारी समितियों द्वारा सुझाये गये मुद्दों का विवरण
- 9 ग्रामीणों के सामान्य हितों के मामले जैसे ग्रामीण चरागाह, जलाशय, सार्वजनिक कुओं आदि,
- 10 ग्राम पाठशाला का कार्य संचालन
11. महत्वपूर्ण सूचनाओं और निर्णयों की जानकारी।<sup>15</sup>

ग्राम सभा के कार्य सूची में सम्मिलित विषयों के अतिरिक्त जन अभाव अभियोगों से सम्बन्धित विषय भी शामिल करने की सादिक अला प्रतिवेदन में सिफारिश की गई है। जिसके अनुसार वास्तविक शिकायतों पर ही विचार-विमर्श की अनुमति होनी चाहिए, अनावश्यक और अनर्गल टिप्पणियाँ करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। यदि शिकायतें ऐसी हों जिनको दूर करना स्थानीय पचायत के अधिकारों में न हो तो ग्रामसभा को चाहिए कि ग्राम पचायत से आग्रह करे कि वह इस शिकायत को उच्च अधिकारियों के ध्यान में लाए। ग्राम सभा की बैठकों में, प्रारम्भिक एक घण्टे का समय प्रश्नोत्तर के लिए दिया जाना चाहिए।<sup>16</sup>

### ग्राम पचायत

राजस्थान भारत का प्रथम राज्य है जिसने प्रजातन्त्रिक विकेन्द्रीकरण के आधार को बल प्रदान करने हेतु पचायती राज व्यवस्था का श्री गणेश किया। ॥ अक्टूबर, 1959 में जय

चलचताराय मेहता द्वारा अनुशसित त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था का आरम्भ हुआ उससे पूर्व राजस्थान पंचायत अधिनियम 1953 द्वारा राजस्थान में पंचायतों की स्थापना का सफल प्रयोग हो चुका था। पंचायतो की जनता से निकटता पंचायती राज की सामान्य व्यवस्था में उनके महत्व को भी बढ़ा देती है। यह लोगों के प्रति उनकी सीधी जिम्मेदारी को भी बढ़ाती है। इसके अतिरिक्त पंचायते ही प्रत्यक्ष प्रणाली से बनी हुई एक मात्र प्रतिनिधि संस्थाएँ हैं और वे ऊपर की संस्थाओं के अप्रत्यक्ष प्रणाली द्वारा गठन का आधार बनाती हैं। इसलिए पंचायतों की कार्यकुशलता का पंचायतीराज की ऊपर की संस्थाओं के कार्य से बड़ा महत्वपूर्ण सम्बन्ध है।<sup>17</sup>

### ग्राम पंचायत की स्थापना व गठन

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 40 में प्रावधान किया गया है कि राज्य ग्राम पंचायतों का संगठन करने के लिए कदम उठावेगा और उसको ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान करेगा जो उन्हे स्वायत्तशासन की इकाईयों के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक हो इसी योजना के अधीन ग्राम स्तर पर "पंचायत" बनाई गई। पंचायतो की कानूनी व्यवस्था के लिए राजस्थान में 1953 में यह "राजस्थान पंचायत अधिनियम 1953" बनाया गया। जो समय-समय पर आवश्यकतानुसार परिवर्तित होता रहा है।<sup>18</sup> राज्य सरकार राज-पत्र में अधिसूचना द्वारा किसी गाँव या गाँव के किसी भाग या गाँव समूह के लिए जिसे किसी नगरपालिका की सीमाओं में सम्मिलित किया गया है पंचायत की स्थापना कर सकेगी।<sup>19</sup> इसी प्रकार ग्राम पंचायत गठन हेतु राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1953 में निम्नानुसार व्यवस्था की गई है<sup>20</sup>—

- 1 निर्वाचित सदस्य
- 2 सहवर्तित (सहयोजित) सदस्य
- 3 सह (सहयोगी) सदस्य
- 4 सरपच
- 5 उप-सरपच।

### 1 निर्वाचित सदस्य

प्रत्येक ग्राम पंचायत जनसंख्या एवं क्षेत्रफल के आधार पर कुछ वार्डों (निर्वाचन) क्षेत्रों में बँटी हुई है जिनकी संख्या 5 से 20 तक हो सकती है। इन्हीं वार्डों से प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों को पंच कहा गया है। जिलाधीश या उसके द्वारा प्राधिकृत अधीनस्थ अधिकारी प्रत्येक पंचायत क्षेत्र को वार्डों में विभक्त कर सकेगा। इन्हीं निर्वाचन क्षेत्रों से गुप्त मतदान द्वारा पंचायत क्षेत्र वयस्क मतदाताओं द्वारा पंचों का चुनाव किया जाता है।<sup>21</sup> पंचायत अधिनियम की धारा 4 के अनुसार पंचों की संख्यानुसार ही निर्वाचन क्षेत्रों का निर्धारण होगा तथा प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र (वार्ड) से एक पंच निर्वाचित क्षेत्र धारा 5 में कहा गया है कि वार्डों का निर्धारण करते समय



विधानसभा को सम्बन्धित निर्वाचक नामावली में उल्लेखित क्रम के अनुसार मकानों और निवासियों को सम्मिलित करेगा।<sup>12</sup>

जिस भी निर्वाचन क्षेत्र में उम्मीदवारों के मतों में समानता पायी जाने पर निर्णय भण्ड-पत्रक द्वारा तय किया जायेगा। यदि किसी निर्वाचन क्षेत्र के मतदान पत्र का निर्वाचन नहीं कर पाने की स्थिति में हो तो सरकार छः माह तक किसी भी निर्वाचन योग्य व्यक्ति को पत्र नियुक्त कर सकती है लेकिन तत्पश्चात् उस निर्वाचन क्षेत्र में चुनाव करवाना अवश्य होना। पत्र द्वारा त्याग पत्र, मृत्यु या पद से हटा दिये जाने के कारण रिक्त स्थान पर पत्र हेतु उप चुनाव करवाया जाता है।<sup>13</sup>

### पत्रों के लिए योग्यता

पत्रों के लिए योग्यता सम्बन्धी प्रावधान राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 में निषेधात्मक रूप दिये गये हैं। इस अधिनियम के अनुसार पंचायत चुनाव में जिस व्यक्ति का नाम मतदाता सूची में है वे पत्र के रूप में तब निर्वाचन होगा जब कि वह<sup>14</sup>

- 1 केन्द्र सरकार या किसी राज्य सरकार अपवा किसी स्थानीय निकाय के अधीन पूर्णकालीन या अर्धकालीन वैतनिक नियुक्ति पर न हो,
- 2 राज्य सरकार की सेवा में नैतिक दुरुचारा के कारण राजकीय सरकार की सेवा से मुक्त न किया गया हो एवं लोकसेवा हेतु अयोग्य घोषित किया गया हो,
- 3 ग्राम पंचायत में वैतनिक या लाभ के पद पर कार्यरत न हो,
- 4 आयु 25 वर्ष से कम न हो, ग्राम पंचायत के लिए या उसके द्वारा किये गये किसी कार्य या किसी अनुबन्ध में स्वयं या अपने साझेदार मालिक या नौकर के माध्यम से प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष साझेदारी या हित नहीं रखता हो,
- 5 किसी ऐसी शारीरिक अयोग्यता, मानसिक रोग या दोष से ग्रस्त नहीं हो जो उसे कार्य करने के लिए अयोग्य बनाती हो,
- 6 किसी सक्षम न्यायालय द्वारा नैतिक अपराध का दोषी नहीं ठहराया गया हो,
- 7 किसी सक्षम न्यायालय द्वारा दिवालिया घोषित नहीं किया गया हो,
- 8 अस्पृश्यता निवारण अधिनियम, 1955 के अन्तर्गत अपराध का दोषी नहीं ठहराया गया हो,
- 9 पंचायत अधिनियम की धारा 17 की उपधारा 4 (ख) के अधीन या राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम की धारा 40 की उपधारा (3) के अधीन चुनाव के लिए अयोग्य घोषित नहीं हो,
- 10 पंचायत अधिनियम या पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम के अन्तर्गत लगाये गये किसी कर या फीस की रकम, उनका बिल प्राप्त होने की तारीख से 2 माह तक चुकाने में विफल न रहा हो,

- 11 पंचायत की ओर से या उसके विरुद्ध वकील नियुक्त नहीं हो
- 12 राजस्थान मृत्युभोग निवारण अधिनियम 1960 के अन्तर्गत दण्डनीय अपराध का दोषी नहीं ठहराया गया हो।

जब कोई व्यक्ति राज्य सरकार द्वारा विभिन्न अपराधों के अन्तर्गत अयोग्य ठहराया जाता है तो वह छ वर्ष के लिए चुनाव नहीं लड़ सकता हालांकि राज्य सरकार इस अवधि को कम भी करने का अधिकार रखती है। धकाया कर या फीस नामांकन पत्र भाने से पूर्व यदि कोई नागरिक जमा करा देता है तो वह अयोग्य नहीं माना जाता है। एक से अधिक ग्राम पंचायतों में एक ही व्यक्ति कोई पद धारण नहीं कर सकता।

## 2 सहचरित (सहयोजित) सदस्य

पंचायत अधिनियम 1953 की धारा 9 की उपधारा (1) के अधीन पंचों के सहचरण हेतु व्यवस्था की गई है जो निम्नानुसार है—

- 1 दो महिलाएं, यदि पंचायत में कोई महिला नहीं चुनी गई हो
- 2 एक महिला यदि एक ही महिला इस प्रकार चुनी गई हो
- 3 अनुसूचित जातियों में से एक व्यक्ति यदि पंचायत में वैसा कोई व्यक्ति नहीं चुना गया हो तथा
- 4 अनुसूचित जनजाति में से एक व्यक्ति यदि वैसा कोई व्यक्ति इस प्रकार नहीं चुना गया हो तथा पंचायत क्षेत्र में ऐसी जन जातियों की जनसंख्या उसकी कुल जनसंख्या की पांच प्रतिशत से अधिक हो।

सहयोजित किये गये सदस्यों के नामों का बैठक की समाप्ति पर प्रकाशन कर दिया जाता है और उसकी एक प्रतिलिपि निर्वाचन के समस्त अभिलेखों के साथ जिलाधीश को प्रेषित कर दी जाती है।<sup>25</sup>

## 3 उपसहयोजन

अधिनियम की धारा 9 के अधीन यदि सहयोजित पंच का कोई पद रिक्त हो जाता है और सहयोजन की आवश्यकता रहती है तो इस प्रकार के रिक्त स्थान को भरणे के लिए जिलाधीश द्वारा नामित अधिकारी निर्देशित तिथि तथा समय पर उप सहयोजन की कार्यवाही करता है।<sup>26</sup>

## 4 सहसदस्य

ग्राम पंचायत क्षेत्र में कार्यशील सभी सहकारी समितियों के अध्यक्ष पंचायत के सहसदस्य होते हैं। सहकारी समिति से अभिप्राय है जो राजस्थान सहकारी समिति अधिनियम 1953 के अन्तर्गत पंजीकृत है। इन सहसदस्यों को पंचायत की कार्यवाही में भाग लेने का अवसर तो प्राप्त होता है किन्तु मतधिकार प्राप्त नहीं होता है।<sup>27</sup>

## 5. सरपंच

पंचायती राज अधिनियम की धारा 3(1) के अनुसार प्रत्येक पंचायत में एक सरपंच होगा जो ऐसा व्यक्ति होगा, जिसमें पंच निर्वाचित होने की योग्यता हो और हिन्दी पढ़-लिख सकता हो तथा वह समग्र पंचायत वृत्त के मतदाताओं द्वारा विहित रूप से निर्वाचित किया जायेगा।<sup>18</sup> ग्राम पंचायत का मुख्याधार है अतः सरपंच स्वतः पंचायत का मुखिया होने के नते प्रभावशाली स्थिति में आ जाता है। पंचायत के सरपंच को निर्वाचन उसके पवों के निर्वाचन के साथ ही करवाने का अधिनियम में प्रावधान किया गया है।<sup>19</sup> पंच एवं सरपंच के लिए मतदान एक ही दिन और एक ही समय में होते हैं अतः पंचायत नियमों में व्यवस्था की गई है कि दोनों के लिए मतदान एक ही पेटो में किया जा सकता है जब तक कि अलग मतपेटो की व्यवस्था न कर दी गई हो।

यदि कोई विधानसभा या ससद सदस्य सरपंच निर्वाचित हो जाता है तो चुनाव परिणाम घोषित होने के चौदह दिन समाप्ति पर से अपने द्वारा धारण किये जाने वाले दूसरे पद से त्याग पत्र देना होता है। अन्यथा वह सरपंच नहीं रह सकता है यदि किसी पंचायत क्षेत्र के मतदाता सरपंच का चुनाव करने में विफल रहते हैं तो राज्य सरकार पंचायत अधिनियम की धारा 13 के तहत उस व्यक्ति को सरपंच नियुक्ति करेगी जो पूरी योग्यता रखना हो। किन्तु 6 माह की अवधि में सरपंच का नियमित चुनाव करा लिया जायेगा।<sup>20</sup>

### सरपंच का उपनिर्वाचन

पंचायती राज अधिनियम की धारा 13 के नियम 49 के सरपंच के उपनिर्वाचन की व्यवस्था निम्नलिखित स्थितियों में करवाने का प्रावधान किया गया है—

- 1 जब कभी राज्य सरकार द्वारा नियम 48 के उपनियम (5) के अधीन किसी सरपंच की नियुक्ति की जाये, या
- 2 जब कभी किसी सरपंच की मृत्यु हो जाये या वह धारा 18 के अधीन अपना पद त्याग कर दे, या
- 3 जब कभी सरपंच अपना स्थान रिक्त कर दे या धारा 17 के अधीन उसको उसके पद से हटा दिया जाये, या
- 4 जब कभी धारा 19 के अधीन किसी सरपंच के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित हो जाय,

सरपंच पंचायत की अवधि समाप्त होने तक अपने पद पर बना रहता है, जब तक कि उसे उपरोक्त वर्णित किसी धारा के अनुसार हटा न दिया जाये। नियमों में यह प्रावधान किया गया है कि सरपंच अपने पद पर तब तक बना रहेगा जब तक कि नव निर्वाचित सरपंच कार्यभार नहीं सभलता है।<sup>21</sup>

## उपसरपंच

ग्राम पंचायत में जहाँ पंच एवं सरपंच का चुनाव प्रत्यक्ष मतदान द्वारा होता है। वही उपसरपंच का चुनाव पंचों में से बहुमत द्वारा अप्रत्यक्ष मतदान द्वारा किया जाता है। नियमानुसार उपसरपंच का निर्वाचन उसी दिन किया जाना चाहिए जिस दिन पंचायत के लिए धारित सत्र में पंचों का सहचरण किया जाता है। सहचरित पंचों को उपसरपंच के निर्वाचन में भूताधिकार नहीं है। केवल निर्वाचित पंच एवं सरपंच ही मतदान में भाग ले सकते हैं। सरपंच के चुनाव परिणाम के तत्काल पश्चात् निर्वाचित पंचों एवं सरपंच को बैठक बुलायी जाती है।

बैठक में कोई भी निर्वाचित पंच या सरपंच लिखित में एक पंच का नाम उपसरपंच पद के लिए प्रस्तावित करेगा। यदि वह पंच जिसका नाम उम्मीदवार के रूप में प्रस्तावित किया गया है, बैठक में उपस्थित नहीं है तो उसकी लिखित सहमति प्रस्ताव के साथ प्रस्तुत की जायेगी किन्तु यदि ऐसा पंच बैठक में उपस्थित हो तो उसकी लिखित सहमति आवश्यक नहीं होती बल्कि मौखिक सहमति ही पर्याप्त मानी जा सकती है। निर्वाचन अधिकारी प्राप्त प्रस्तावों की जाँच करेगा, साथ ही चाये गये प्रस्तावों को निर्वाचकों के सामने पढ़कर घोषणा करेगा और उपस्थित पंचों एवं सरपंच को आपत्ति प्रकट करने का समुचित अवसर प्रदान करेगा। यदि चुनाव के मैदान में कुल एक ही प्रत्यासी है तो उसे उपसरपंच निर्वाचित घोषित कर दिया जायेगा। किन्तु उम्मीदवारों की संख्या एक से अधिक होने पर मत हाथ उठाकर लिए जायेंगे व सबसे अधिक मत आने की परिस्थितियों में परिणाम भाग्य-पत्र (पंचों द्वारा) द्वारा घोषित किया जायेगा। यदि कोई पंचायत उपसरपंच चुनने में असफल रहे, तो निर्वाचन अधिकारी, नव निर्वाचित पंचों में से किसी को भी, जो योग्य हो, उपसरपंच के पद पर नियुक्त कर सकते हैं। इस प्रकार नियुक्त उपसरपंच पूर्णरूप से उसी प्रतिष्ठा और शक्तियों का उपयोग करेगा जो किसी निर्वाचित उपसरपंच के द्वारा की जाती है किन्तु छ माह की अवधि के अन्तर्गत नियमित उपसरपंच के निर्वाचन की व्यवस्था की जायेगी।

अधिनियम में उपसरपंच के उपचुनाव की व्यवस्था का उल्लेख भी किया गया है। उपसरपंच का चुनाव आवश्यक होने की स्थिति में जिलाधीश इस सम्बन्ध में एक अधिकारी की नियुक्ति करेगा जो इस उपचुनाव के लिए पंचायत के पंचों एवं सरपंच की निश्चित तिथि, समय और स्थान पर बैठक बुलावेगा और निर्धारित नीति से उप सरपंच का चुनाव सम्पन्न करावेगा।<sup>12</sup>

## पंचायत का कार्यकाल

राजस्थान पंचायत अधिनियम की धारा (7) के अनुसार पंचायत की कार्यवाधि (तीन वर्ष) तक होगी जो राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित या सगणित की जाने वाली तिथि से होगी।<sup>12</sup> सादिक अली समिति के प्रतिवेदन की सिफारिशों के आधार पर हालांकि सरकार ने 1970 में पंचायतों का कार्यकाल 5 वर्ष कर दिया था। लेकिन पुनः यह तीन वर्ष कर दिया

गया। पंचायती का कार्यकाल ही सरपच पच व उप सरपच का कार्यकाल होता था सामान्यतया स्थितियों में।<sup>13</sup>

### अविश्वास प्रस्ताव

पंचायतीराज सस्थाआ निर्वाचित पदाधिकारी अपनी मनमानी करें तो जनता द्वारा उन्हें पदच्युत करने का प्रावधान अधिनियम की धारा 19 के नियम 14 से 19 के अनुसार अविश्वास मत द्वारा करने का प्रावधान किया गया है। सरपच के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव सरपच को सम्मिलित करते हुए निर्वाचित सदस्यों की कुल सख्या के तीन चौथाई बहुमत (सहवर्तित व सहसदस्या को अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत करने का मतदान करने का अधिकार नहीं है) द्वारा पारित किया जाता है। जबकि उप सरपच के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव साधारण बहुमत से पारित किया जाता है। इस विधि से पारित अविश्वास प्रस्ताव के तीन दिवस की अवधि में सरपच एवं उपसरपच द्वारा पंचायत के प्रभावी अधिकारी को अपना त्याग पत्र सौंप अपना पद त्याग देते हैं।<sup>14</sup> इस अविश्वास प्रस्ताव के भय से अधिकांश सरपच उपसरपच अपनी भूमिका का निर्वहन नियमानुसार जन अपेक्षानुकूल करने के सदप्रयत्न करते हैं।

### न्याय उपसमिति का गठन

पंचायते न केवल विकास कल्याण एवं जनसहकार की ही कमस्यली बने वरन् स्थानीय ग्रामीण जनसमुदाय के सामान्य विवादों के निपटारे की न्यायस्थली भी बने। ग्रामीण क्षेत्रों में जनता के छोटे छोटे झगड़े निपटाने और सस्ता व शीघ्र न्याय के उद्देश्य से राजस्थान में ग्रामीण स्तर पर अप्रैल 1961 में न्याय पंचायतों की स्थापना की गई। ये न्याय पंचायते पांच से सात पंचायत क्षेत्रों के लिए गठित की जाती थीं।<sup>15</sup> जनआकांक्षाओं के अनुकूल नहीं होने के कारण ये न्याय पंचायतें शीघ्र ही अपनी उपादेयता खोने लगीं। इनकी असफलता को देखते हुए राजस्थान में पंचायती राज पर नियुक्त उच्चाधिकार प्राप्त गिरिधारी लाल व्यास समिति ने 1973 में यह अनुशासना की कि न्याय पंचायतों की असफलता को देखते हुए इन्हें समाप्त कर दिया जाना चाहिए।<sup>16</sup>

न्याय पंचायतों की असफलता को देखते हुए तथा इनकी समाप्ति की सिफारिश के पश्चात् इनके विकल्प के रूप में जनसाधारण को सर्वसुलभ सस्ता तथा पक्षपात विहीन न्याय दिलाने के उद्देश्य से गिरिधारी लाल व्यास समिति ने ग्राम पंचायतों में न्याय उप समिति के गठन का सुझाव दिया जिसे राज्य सरकार ने स्वीकारते हुए 1978 में ग्राम पंचायतों के चुनाव के तुरन्त पश्चात् ही न्याय उपसमितियों का गठन किया गया है। न्याय पंचायतों का सम्पूर्ण कार्यभार न्याय उपसमितियों का सौंप दिया गया। प्रत्येक ग्राम पंचायत में गठित ये न्याय उपसमितियाँ पंचायत क्षेत्र के छोटे-छोटे फौजदारी व दीवानी दावे सुनकर उनका निस्तारण करती हैं। नियमानुसार इसके कार्य क्षेत्र में दावे की सुनवाई की प्रक्रिया और उसके द्वारा दिये जाने वाले दण्ड इत्यादि के प्रावधान किये गये हैं।<sup>17</sup> सागठनिक दृष्टिकोण से अधिनियम की धारा 27क अनुसार न्याय उप समिति के कुल पांच सदस्य होते हैं इनमें से चार सदस्य पंचायत के निर्वाचित अथवा सहवर्तित पंचों में से निर्वाचित किये जाते हैं।

एक पंच इनमें से अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति का सदस्य होता है तथा कम से कम एक महिला पंच होती है। पाचवा सदस्य पंचायत का सरपंच या उसकी अनुपस्थिति में उप सरपंच पदेन सदस्य के रूप में होगा। नियमानुसार सरपंच या उसकी अनुपस्थिति में उपसरपंच न्याय उपसमिति का पदेन अध्यक्ष होगा।<sup>38</sup> गिरधारी लाल व्यास समिति की अभिरक्षाओं के आधार पर अधिनियम में यह भी प्रावधान कर दिया गया कि न्याय उपसमिति के दो सदस्य वारी-वारी से प्रति वर्ष निवृत्त होंगे जिनके स्थान पर ग्राम पंचायत दो नये सदस्य समिति हेतु चुन कर देगी।<sup>39</sup>

न्याय उपसमिति के सदस्यों की योग्यता के संदर्भ में व्यवस्था की गई है कि उन्हें पंचायत के पंच की योग्यता के अलावा वे स्पष्टता से हिन्दी पढ़ने लिखने की योग्यता होनी चाहिए तथा इनकी आयु 30 वर्ष से अधिक होनी चाहिए। न्याय उपसमिति का कार्यकाल पंचायत के कार्यकाल के बराबर होता है।<sup>40</sup>

### समिति व्यवस्था

पंचायती राज संस्थाओं के कार्यों निर्णयों व नीति निर्माण में सहजता सुगमता तथा प्रभावोत्पादकता के उद्देश्य से तथा इन संस्थाओं के जनप्रतिनिधियों की अधिकतम सक्रिय प्रभावशाली भागीदारी व सहयोग प्राप्त करने के लिए समिति व्यवस्था का प्रावधान सांख्यिक अली प्रतिवेदन की अभिरक्षाओं के आधार पर राज्य सरकार द्वारा किया गया। हालांकि 1953 के पंचायतीराज अधिनियम व 1959 के त्रिस्तरीय पंचायतीराज प्रारूप में इनका कोई स्थान पंचायतीराज व्यवस्था में नहीं था।

समिति व्यवस्था की महत्ता को दृष्टिगत रखते हुए सांख्यिक अली समिति ने ग्राम पंचायत स्तर पर शिक्षा समिति उत्पादन समिति और निर्माण कार्यों के लिए समिति के गठन का सुझाव दिया था जिसे राजस्थान सरकार के स्वीकार करते हुए ग्राम पंचायतों में इन समितियों के गठन के प्रशासनिक आदेश जारी किये।<sup>41</sup> जय प्रदाय समितियाँ भी कुछ पंचायतों में गठित की गईं।

सांख्यिक अली प्रतिवेदन के अनुसार उपर्युक्त समितियों का कार्य संबंधित विषयों पर फैसले सफाई पेश करना मात्र नहीं है। नीति निर्माण और विभिन्न कार्यक्रमों के निर्धारण में समितियाँ सलाहकार संस्था की भांति कार्य करें। विभिन्न विषयों पर अंतिम निर्णय स्वयं ग्राम पंचायत द्वारा लिखा जाए।

प्रत्येक समिति के सदस्यों की संख्या पांच हो जिनमें से तीन का चुनाव पंचायत द्वारा पंचायत क्षेत्र के व्यवस्थित भूतधिकारियों में से किया जाए। ग्राम पंचायत क्षेत्र की पाठशाला का प्रधानाध्यापक शिक्षा एवं सामाजिक शिक्षा समिति का पदेन सदस्य होना चाहिए।

कोई भी व्यक्ति दो से अधिक समितियों का सदस्य तथा एक से अधिक समिति का अध्यक्ष नहीं होना चाहिए।<sup>42</sup> प्रशासनिक समन्वय एवं प्रशासन में गत्यात्मकता तथा परिणामोत्पादकता तथा पंचायती राज संस्थाओं के केन्द्र जनआस्था का आधार निर्माण करने का एक महत्वपूर्ण माध्यम इन समितियों को माना गया।

### ग्राम पंचायत सचिव

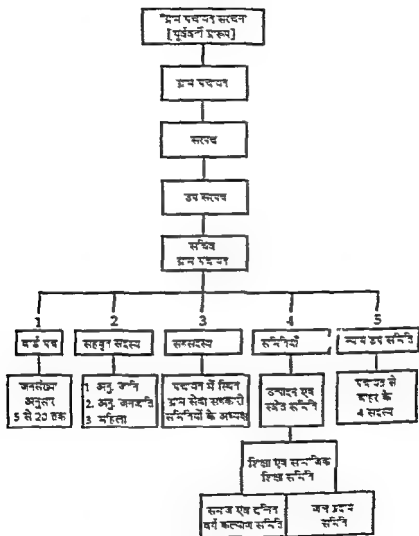
ग्राम पंचायत सचिव या ग्राम सेवक जो कि राज्य सरकार का प्रतिनिधि होता है ग्राम पंचायत के सभी कार्यों का लेखा-जोखा रखने की जिम्मेदारी इसी की होती है। ग्राम पंचायत

प्रशासनिक क्रिया-कलाप यहाँ सम्पन्न करता है। अधिनियम की धारा 23(1) में पंचायतों के लिए नियमानुसार प्रक्रिया द्वारा एक ग्राम सचिव की नियुक्ति का प्रबंधन करने है।<sup>10</sup>

राजस्थान में ग्राम पंचायत का संगठनात्मक आरेख

[पूर्ववर्ती प्रारूप]

आरेख 3.2



\* राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 एवं 1959 की पंचायती राज संरचना के अनुसार पंचायत की संरचना।

### ग्राम पंचायत के कार्य

कार्यों की दृष्टि से ग्राम पंचायतों को व्यापक दायित्व सौंपे गये हैं। जिनका उल्लेख पंचायत अधिनियम के तृतीय परिशिष्ट में किया गया है। जिनमें सभी कार्य ऐच्छिक प्रकृति के हैं अनिवार्य प्रकृति के नहीं। तृतीय अनुसूची में उल्लेखित कार्य अग्रांकित हैं—

#### 1. स्वच्छता एवं स्वास्थ्य के क्षेत्र में .

- (क) गृह कार्य अथवा मवेशी के लिए जल प्रदान करने की व्यवस्था।
- (ख) सार्वजनिक कार्यों, नालियां, घाघो, तालाबों तथा कुओं (सिंचाई के उपयोग में आने वाले कुओं तथा तालाबों के अलावा) तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों की सफाई अथवा निर्माण आदि।
- (ग) स्वच्छता, मलबहन, कुष्ठ आदि कारणों की रोकथाम, उनको हटाना और मृत पशुओं की लाशों का निपटारा करना।
- (घ) स्वास्थ्य का संरक्षण तथा सुधार करना।
- (ङ) घाय, काफी तथा दूध की दुकानों का साइसेस द्वारा अथवा अन्य प्रकार से नियमन।
- (च) शमशान तथा कब्रिस्तान की व्यवस्था, सधारण तथा नियमन।
- (छ) खेल के मैदानों तथा सार्वजनिक भागों का अभिन्यास तथा सधारण।
- (ज) किम्वी सक्रामक रोग के आरम्भ होने, फैलने या पुनराक्रमण के विरोध के लिए उपाय करना।
- (झ) सार्वजनिक शौचालयों का निर्माण तथा उनका सधारण और निजी शौचालयों का नियमन करना।
- (ट) स्वास्थ्य की दृष्टि से कमजोर भस्तियों का सुधार करना।
- (ठ) कूड़ा-करकट के ढेरों, गन्दे तालाबों, पोखरों, खाईयों, गड्ढों व खोखली जगहों को भरना सिंचित क्षेत्र में पानी इकट्ठा होने से रोकना तथा स्वच्छता सम्बन्धी अन्य सुधार करना।
- (ड) प्रसूति एवं शिशु कल्याण।
- (ढ) चिकित्सा सुविधायें उपलब्ध करना।
- (ण) मनुष्यों तथा पशुओं के टीका लगाने के लिए प्रोत्साहन।
- (त) नये भवनों के निर्माण तथा वर्तमान भवनों के विस्तार अथवा परिवर्तन का नियमन।

#### 2 सार्वजनिक निर्माण कार्यों के क्षेत्र में :

- (क) जन मार्गों में अथवा ऐसे स्थानों और स्थलों में, जो किसी निजी सम्पत्ति न हो, और जो जनता के लिए खुले हुए हों, आने वाले अवरोध तथा उन पर दूके हुए हिस्सों को हटाना चाहे ऐसे स्थान पंचायत में निहित हो अथवा सरकार के हों।



- (ख) सार्वजनिक मार्गों, नालियों, बाधों तथा पुलों का निर्माण एवं सधारण तथा मरम्मत किन्तु शर्त यह है कि ऐसे मार्गों, नालियों, बाधों और पुलों के कार्य अन्य सार्वजनिक अधिकारी की स्वीकृति के बिना हाथ में नहीं लिये जायेंगे।
- (ग) पचायतों में निहित या उनके नियन्त्रणाधीन सार्वजनिक भवनो चरागाहो, वन भूमियों, जिनमें राजस्थान वन अधिनियम 1953 (राजस्थान अधिनियम 13 सन् 1953) की धारा 29 के अन्तर्गत सौंपी गई वन भूमिया सम्मिलित हैं, तालाबो तथा कुओ (सिचाई के उपयोग में आने वाले तालाब तथा कुआ के अलावा) का सधारण तथा उनके प्रयोग का नियमन।
- (घ) पचायत क्षेत्रों में रोशनी की व्यवस्था।
- (ङ) पचायत क्षेत्रों में मेलो, चाजरो, क्रय-विक्रय स्थानो, हाटो, तागा स्टेण्डों तथा गाडियो के ठहरने के स्थाना का नियमन एवं नियंत्रण (जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार अथवा पचायत समिति द्वारा नहीं किया जाता है)।
- (च) शराब की दुकानो तथा बूछड-खानों का नियमन तथा नियंत्रण।
- (छ) सार्वजनिक मार्गों तथा क्रय-विक्रय स्थानो एवं अन्य सार्वजनिक स्थाना में पेड लगवाना तथा उनका सधारण और परीक्षण।
- (ज) आवात और स्वामी विहीन कुत्तो को समाप्त करना।
- (झ) धर्मशालाओं का निर्माण एवं सधारण।
- (ड) स्नान करने या कपडे धोने के ऐसे घाटो का प्रबन्ध एवं नियंत्रण जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार अथवा किसी अन्य अधिकारी द्वारा नहीं किया जाता है।
- (ट) पचायत के मलवाहन सम्बन्धी कर्मचारियो के लिए मकानो का निर्माण एवं सधारण।
- (ठ) शिविर मैदानों की व्यवस्था एवं उनका सधारण।
- (ड) काजी हाऊसों (Cattle compound) की स्थापना, नियंत्रण एवं प्रबन्ध।
- (ढ) अकाल अथवा अभाव के समय निर्माण कार्यों का आरम्भ, उनका सधारण तथा रोजगार की व्यवस्था।
- (ण) ऐसे सिद्धान्तो के अनुसार जो कि निर्धारित किये जावें, आबादी स्थलों का विस्तार तथा भवनो का नियमन।
- (त) गौदामो की स्थापना और उनका सधारण।
- (थ) पशुआ के लिए पानी की व्यवस्था हेतु पोखरों की खुदाई एवं सधारण।

### 3 शिक्षा एवं सस्कृति के क्षेत्र में

- (क) शिक्षा का प्रसार।
- (ख) अखाडो, क्लबो तथा मनोरजन एवं खेलकूद के अन्य स्थानो की स्थापना एवं उनका सधारण।
- (ग) कला एवं सस्कृति की उन्नति के लिए थियेटरों की स्थापना एवं उनका सधारण।

- (घ) पुस्तकालयों एवं वाचनालयों की स्थापना एवं उनका सधारण।
- (ङ) सार्वजनिक रेडियो सेट्स एवं ग्रामो-फोनों का लगाना।
- (च) पंचायत क्षेत्र में सामाजिक एवं नैतिक उत्थान करना, जिसमें स्थिति में सुधार, भ्रष्टाचार का उन्मूलन तथा जुआ एवं निरर्थक मुकदमेवाजी को निरुत्साहित करना सम्मिलित है।

#### 4 आत्मरक्षा एवं पंचायत क्षेत्र की सुरक्षा

- (क) पंचायत क्षेत्र और उसके अन्तर्गत फसलों की चौकीदारी का प्रबन्ध, किन्तु शर्त यह है कि चौकीदारी का व्यव पंचायत द्वारा पंचायत क्षेत्र में ऐसे व्यक्तियों से और ऐसे ढंग से लिया एवं वसूल किया जायेगा जैसा कि निर्धारित किया गया है।
- (ख) कष्ट कारक (Offensive) एवं खतरनाक व्यापारों अथवा व्यवहारों का नियम, एवं सन्वति।
- (ग) आगजनी होने पर आग बुझाने में सहायता करना तथा उसके जीवन एवं सम्पत्ति की सुरक्षा करना।

#### 5 प्रशासन के क्षेत्र में .

- (क) भू-गुहादि पर अंक लगाना।
- (ख) जनगणना करना।
- (ग) पंचायत क्षेत्र के कृषि एवं कृषि भिन्न उत्पादन की वृद्धि के लिए कार्यक्रम बनाना।
- (घ) ग्रामीण विकास योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए उपयोग में आने वाली रसद एवं वित्तीय आवश्यकताओं का विवरण तैयार करना।
- (ङ) एक ऐसे माध्यम में कार्य को करना जिससे केन्द्रीय अथवा राज्य सरकार द्वारा किसी प्रयोजन के लिए दी गई सहायता पंचायत क्षेत्र में पहुँच जाये।
- (च) सर्वेक्षण करना।
- (छ) पशुओं के खड़े रहने के स्थानों, खलिहानों, चरागाहों तथा सामुदायिक भूमियों का नियंत्रण।
- (ज) मेलों, तीर्थ यात्राओं तथा त्यौहारों (जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार अथवा पंचायत समिति द्वारा नहीं किया जाता हो) स्थापना सधारण तथा नियमन।
- (झ) बेरोजगारी से सम्बन्धित आकड़े तैयार करना।
- (य) जिन शिकायतों का पंचायत निरीक्षण नहीं कर सके, उनके बारे में समुपयुक्त प्राधिकारी को रिपोर्ट करना।
- (ट) पंचायत अभिलेखों को तैयार करना, उनका सधारण एवं देखभाल।
- (ठ) जन्मों तथा विवाहों को ऐसी रीतियों से तथा ऐसे प्रपत्र में, जो राज्य सरकार द्वारा इस निमित्त सामान्यतया विशेष आज्ञा द्वारा निर्धारित किये जाएँ, पंजियन (रजिस्ट्रेशन) करना।

(ड) पंचायत क्षेत्र में स्थित गाँवों के विकास के लिए योजनाएँ तैयार करना।

6. जनकल्याण के क्षेत्र में :

(क) भूमि सुधार योजनाओं को कार्यान्वित करने में सहायता करना।

(ख) अपंगों, निराश्रितों तथा रोगियों को राहत दिलाना।

(ग) देवी-प्रकोप के समय क्षेत्र के निवासियों को सहायता करना।

(घ) पंचायत क्षेत्र में भूमि तथा संसाधनों के सहकारी प्रबन्ध की व्यवस्था करना और सामूहिक खेती, श्रमदात्रो समितियों तथा बहुदेशीय सहकारी समितियों का संगठन।

(ङ) राज्य सरकार को पूर्व अनुमति से बंजर भूमि को कृषि योग्य बनाना और ऐसी भूमि पर खेती करवाना।

(च) सामुदायिक कार्यों तथा पंचायत क्षेत्र के उन्नति कार्यों के लिए स्वैच्छिक श्रम को आयोजित करना।

(छ) सस्ते भाव की दुकान खोलना।

(ज) परिवार नियोजन का प्रचार करना।

7. कृषि तथा परीक्षण के क्षेत्र में :

(क) कृषि उन्नति तथा आदर्श कृषि फार्मों की स्थापना।

(ख) धान्यागारों (Granaries) की स्थापना।

(ग) राज्य सरकार द्वारा पंचायत में निहित बंजर तथा पड़त भूमियों पर खेती करवाना।

(घ) कृषि उपज बढ़ाने की दृष्टि से पंचायत क्षेत्र में कृषि के न्यूनतम निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करना।

(ङ) खाद के संधारणों का संरक्षण करना, मिश्रित खाद (compost) तैयार करना और खाद की बिक्री करना।

(च) उन्नत बीजों के लिए पौधघर (नर्सरीज) स्थापित करना तथा उनका संधारण करना और औजारों तथा सामान्य (स्टोर्स) के लिये व्यवस्था करना।

(छ) उन्नत बीजों का उत्पादन तथा प्रयोग।

(ज) सहकारी कृषि को प्रोत्साहन।

(झ) फसल-परीक्षण तथा फसल रक्षा।

(ञ) छोटे सिंचाई कार्य जिसमें पचास एकड़ से अधिक भूमि में सिंचाई नहीं हो और जो पंचायत समिति के कर्तव्य क्षेत्र के अन्तर्गत नहीं आते हों।

(ट) ग्राम वनों का वर्धन, परीक्षण तथा सुधार।

(ठ) डेयरी फार्मिंग को प्रोत्साहन।

8. पशु अभिजनन तथा पशु रक्षा के क्षेत्र में :

(क) पशु सुधार तथा पशु नस्ल सुधार और पशु-धन की सामान्य देखभाल जिसके तहत जानवरों की चिकित्सा तथा उनमें रोग फैलने को रोकथाम सम्मिलित है।

(ख) नस्ली साइड रखना और उनका पालन करना।

9 ग्राम उद्योग के क्षेत्र में

(क) कुटीर तथा ग्राम उद्योगों का विकास उनमें सुधार तथा प्रोत्साहन।

10 विविध कार्य

(क) विद्यालयों के भवनो तथा उनसे अनुसंधित समस्त भवना का निमाण तथा उनको भरम्मत करना।

(ख) प्राथमिक विद्यालयों के अध्यापकों के लिए आवासों का निर्माण करना।

(ग) भारत सरकार के डाक विभाग के लिए और उसकी ओर से उस विभाग के साथ तय हुई शर्तों पर डाक-सेवा राय में लेना तथा निष्पादित करना।

(घ) जीवन बीमा तथा सामान्य बीमा कारावार प्राप्त करना।

(ङ) अभिकर्ता के रूप में या अल्पयुक्त प्रमाण-पत्रों की बिक्री।<sup>44</sup>

### पचायत समिति गठन व कार्य

“राजस्थान में पचायत समिति एव जिला परिषद् अधिनियम के 1959 के तहत चल्यत राय मेहता द्वारा अनुमोदित त्रिस्तरीय पचायतीराज व्यवस्था में पचायत समिति मध्यवर्ती सोपान है। ग्रामीण विकास को गति व दिशा प्रदान करने के लिए तथा प्रत्येक जिलों को कुछ विकास प्ण्डों में विभक्त किया है तथा प्रत्येक खण्ड स्तर पर एक पचायत समिति का गठन किया गया है। पचायत समितियों को तहसील की सीमा के साथ विभक्त किया गया है कि पचायत समिति राजस्थान तहसीलों के साथ समसीमात है।”<sup>45</sup>

राजस्थान में लगभग 237 पचायत समितिया हैं जो प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की धुरी हैं जिसके चारों ओर पचायतीराज की समग्र गतिविधिया सकेन्द्रित हैं। जिनमें कार्यकारी शक्तिया एव दायित्व समाहित हैं। विभागीय स्तर पर निर्मित होने वाली सभी योजनाएँ पचायत समितियों को हस्तांतरित कर दी गईं। इससे पचायत समितिया थोड़ी सशक्त हुई हैं।

### पचायत समिति का गठन

राजस्थान में पचायत समिति की संरचना पचायत समिति अधिनियम 1959 के आधार पर की गई है। इस अधिनियम की धारा 6 द्वारा राज्य सरकार राजपत्र में अधिसूचना द्वारा किसी जिले के अन्तर्गत पचायत समिति का गठन पुनर्गठन तथा परिसीमन करने के लिए अधिकृत है।<sup>46</sup> अधिनियम के अनुसार पचायत समिति का नाम उस खण्ड के नाम पर होगा जिसके लिए वह गठित की गई है। जैसे मालपुरा खण्ड के लिए गठित पचायत समिति का नाम पचायत समिति मालपुरा होगा। अधिनियम में कहा गया है कि राजपत्र में अधिसूचना निकालकर राज्य सरकार किसी पचायत समिति का नाम बदल सकती है।<sup>47</sup>

अधिनियम के अनुसार पचायत समिति का कानूनी स्वरूप निम्नानुसार है—

- 1 पचायत समिति का नाम उस खण्ड के नाम पर होगा जिसके लिए वह गठित की गई है।
- 2 यह एक निगमित निगम होगा जिसका

- (क) शास्वत उत्तराधिकार होगा,
- (ख) उसकी सम्पत्ति मुद्रा होगी,
- (ग) वह सम्पत्ति अर्जित कर सकेगी, उसे रख सकेगी और उसे बेच सकेगी अर्थात् पंचायत समिति को सम्पत्ति सम्बन्धी पूरे अधिकार हैं,
- (घ) अपने निर्दिष्ट नाम से वह किसी के विरुद्ध कोई वाद (दावा) कर सकेगी या उसके विरुद्ध कोई दावा किया जा सकेगा।<sup>49</sup>

राजस्थान में पंचायत समिति का गठन अधिनियम के अनुसार अग्रेस्तोलेखित है—

### 1. पदेन सदस्य

- 1 पंचायत समिति क्षेत्र के सभी पंचायतों के सरपंच,
- 2 पंचायत समिति क्षेत्र से निर्वाचित विधानसभा सदस्य,
- 3 उपखण्ड अधिकारी, [एस्.डो ओ ] जिसकी अधिकारिता में वह खण्ड स्थित है, [पदेन सदस्य] मतधिकार नहीं होगा।<sup>50</sup>

### 2. निर्वाचित सदस्य

अधिनियम के अनुसार खण्ड की सभी ग्राम सभाओं के अध्यक्षों द्वारा अपने में से विहित रीति से निर्वाचित सदस्य पंचायत समिति में प्रतिनिधित्व करेंगे। इस प्रकार निर्वाचित किये जाने वाले सदस्यों की संख्या सम्बन्धित जिलाधीश द्वारा निर्धारित की जावेगी। जिलाधीश के लिए इस सम्बन्ध में यह निर्देश अभिलिखित किये गये हैं कि यदि ग्राम के समूह की कुल जनसंख्या एक हजार से अधिक न हो तो उन पर एक प्रतिनिधि और यदि एक हजार से अधिक हों तो प्रत्येक एक हजार व्यक्तियों पर एक और प्रतिनिधि चुना जा सकेगा। यदि किसी पंचायत समिति क्षेत्र में केवल एक ही ग्राम सभा हो तो उसका अध्यक्ष उस पंचायत समिति का सदस्य निर्वाचित हुआ समझा जायेगा।<sup>51</sup>

### 3. सहवर्तित या सहयोजित सदस्य

- 1 दो महिलाएँ,
- 2 दो अनुसूचित जाति के प्रतिनिधि,
- 3 दो अनुसूचित जन जाति के सदस्य, यदि पंचायत समिति क्षेत्र में इनकी संख्या कुल जनसंख्या के 5 प्रतिशत से अधिक हो, और
- 4 एक प्रतिनिधि सहकारिता समितियों की प्रबन्ध समितियों के द्वारा निर्वाचित।<sup>52</sup>

### 4. सह सदस्य

- 1 कृषि निपुण कृषक एक,
- 2 पंचायत समिति क्षेत्र में कार्यरत ग्राम सेवा सहकारी समितियों के अध्यक्षों का एक प्रतिनिधि जो ऐसी समितियों के अध्यक्षों द्वारा स्वयं उन्हीं में से चयनित किया जाये,
- 3 पंचायत समिति क्षेत्र में कार्य कर रही विपन्न समितियों के अध्यक्षों का एक प्रतिनिधि जो ऐसी समितियों के अध्यक्षों द्वारा उन्हीं में से निर्वाचित हो,

- 4 ग्राम सेवा तथा विपणन समितियों के अतिरिक्त पंचायत समिति क्षेत्र में कार्यकारी समितियों के अध्यक्षों का एक प्रतिनिधि जो ऐसी समितियों के अध्यक्षों द्वारा उन्हीं में से निर्वाचित हो <sup>52</sup>

### 5 अपर ( अतिरिक्त ) सदस्य

किसी सरपंच या उप सरपंच को प्रधान चुन लिया जाता है तो वह अधिनियम की धारा 9 के अन्तर्गत पंचायत समिति का अपर सदस्य होता है <sup>53</sup>

### पंचायत समिति सदस्य के लिए योग्यताएँ

पंचायत समिति सदस्यता के लिए योग्यता की व्याख्या के सन्दर्भ में राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम 1959 में निषेधात्मक रीति को स्वीकार गया है। उसके अनुसार निम्नलिखित व्यक्ति पंचायत समिति सदस्यता हेतु अयोग्य होंगे। यदि वे—

- 1 केन्द्रीय या राज्य सरकार या किसी स्थानीय संस्था के अधीन वैतनिक पद पर कार्यरत हो
- 2 आयु 25 वर्ष से कम हो
- 3 दुराचार के कारण सरकारी सेवा से हटाया गया हो
- 4 वैतनिक या लाभ के पद पर पंचायत समिति के अधीन कार्यरत हो
- 5 पंचायत समिति को सामग्री आपूर्ति के लिए किसी सविधा में हिस्सा रखता हो
- 6 शारीरिक या मानसिक रूप से पीड़ित हो
- 7 नैतिकता छुआछूत एवं अन्य अपराध के लिए सक्षम न्यायालय द्वारा दोषी ठहराया गया हो
- 8 दिवालिया हो
- 9 राजस्थान पंचायत राज कानून 1953 व पंचायत समिति अधिनियम 1959 के अधीन आरोपित किसी कर या फीस की रकम का भुगतान भुगतान विवरण (बिल) प्रस्तुत करने की तिथि के 2 माह के भीतर नहीं जमा किया हो।
- 10 पंचायत समिति के पक्ष विपक्ष में अभिभाषक हो
- 11 राजस्थान पंचायत कानून की धारा 17(4) के अनुसार सरपंच उप सरपंच या न्याय उप समिति के अध्यक्ष या सदस्य बनने के अयोग्य हो
- 12 पंचायत समिति अधिनियम धारा 40 (3) के अनुसार प्रधान या उप प्रधान के रूप में निर्वाचन के अयोग्य हो <sup>54</sup>

### प्रधान का चुनाव

राजस्थान में प्रधान के चुनाव का निर्वाचक मण्डल वर्तमान में इस प्रकार है—

- 1 पंचायत समिति के सभी सदस्य (सब डिविजनल ऑफिसर को छोड़कर)
- 2 पंचायत समिति क्षेत्र की सभी पंचायतों के निर्वाचित एवं सहचरित सदस्य
- 3 पंचायत समिति क्षेत्र की सभी ग्राम सभाओं के अध्यक्ष।



जिले का जिलाधीश पंचायत समिति से सहचरण की प्रक्रिया पूर्ण होने के पश्चात् निर्वाचन विभाग द्वारा घोषित कार्यक्रम के अनुसार, प्रधान के चुनाव के लिए पंचायत समिति की बैठक आमन्त्रित करता है। चुनाव हेतु बुलायी गयी इस बैठक की अध्यक्षता स्वयं जिलाधीश या उसके द्वारा अधिकृत अतिरिक्त जिलाधीश करता है। प्रधान पद का निर्वाचन, "राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (प्रधान तथा प्रमुख निर्वाचन) नियम, 1979" में दिये गये तरीके से गुप्त मतदान प्रणाली से होता है।<sup>55</sup>

### प्रधान के लिए योग्यताएँ

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम, 1959 में प्रधान पद के लिए पात्रता के लिए जो दो शर्तें निर्धारित की गयीं वो इस प्रकार हैं—

- 1 वह व्यक्ति पंचायत का नागरिक व मतदाता हो,
- 2 वह हिन्दी पढ़ने व लिखने की योग्यता रखता हो।

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम की धारा 12 (1) (क) के परन्तुक में प्रधान पद के लिए पात्रता की शर्तें निम्न हैं—

- 1 इस अधिनियम के अनुसार कोई व्यक्ति प्रधान और सदस्य दोनों पदों पर एक साथ नहीं रह सकता और यदि वो इनमें से किसी दो संस्थाओं में निर्वाचित हो जाता है तो चुनाव परिणाम के 14 दिन तक उसे किसी एक पद से त्याग-पत्र देना अनिवार्य है।
- 2 वह दो पंचायत समितियों का प्रधान एक साथ नहीं रह सकता है। उसे एक जगह से त्याग-पत्र देना होगा। अन्यथा 14 दिन पूरे होने पर वह किसी भी पंचायत समिति का प्रधान नहीं रहेगा।<sup>56</sup>

### कार्यकाल तथा रिक्त स्थान

अधिनियम की धारा 12 के अनुसार निर्वाचित प्रधान की पदावधि या कार्यकाल यही होगा जो पंचायत समिति का है। परन्तु यदि प्रधान का पद बीच में रिक्त हो जाये तो उसके स्थान पर चुने गये प्रधान का कार्यकाल उसके पहले वाले प्रधान की बची हुई अवधि के लिए ही होगा।<sup>57</sup>

### उपप्रधान का निर्वाचन तथा कार्यकाल

उपखण्ड अधिकारी (एस डी ओ) एवं सह सदस्यों के अतिरिक्त पंचायत समिति के शेष सदस्यों में से किसी एक को उप प्रधान चुना जाता है। जिसका निर्वाचन निम्नलिखित सदस्यों द्वारा होता है—

- 1 खण्ड की समस्त ग्राम पंचायतों के सरपंच,
- 2 खण्ड से निर्वाचित विधान सभा सदस्य
- 3 ग्राम सभाओं से निर्वाचित सदस्य, तथा
- 4 सहयोजित सदस्य।



निर्वाचित उप प्रधान का कार्यकाल पंचायत समिति के कार्यकाल के समान होता है किन्तु नियमानुसार यदि उप प्रधान का पद बीच में रिक्त हो जाये, तो उसके स्थान पर चुने गये उपप्रधान का कार्यकाल उसके पहले वाले उप प्रधान की बची हुई अवधि के लिए हो होगा।<sup>१९</sup>

### अविश्वास प्रस्ताव

पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम, 1959 की धारा (39) (40) में प्रधान एवं उप प्रधान के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव लाये जाने का प्रावधान किया गया है। जिसके अनुसार प्रस्ताव करने के आशय का एक लिखित नोटिस, जिस पर पंचायत समिति के कुल सदस्यों में से कम से कम एक तिहाई सदस्यों के हस्ताक्षर होंगे और जिसके साथ प्रस्तावित प्रस्ताव की एक प्रतिलिपि संलग्न होगी और प्रस्ताव पर हस्ताक्षर करने वाले सदस्यों में से किसी एक सदस्य द्वारा वह उस जिलाधीश को व्यक्तिगत रूप से प्रस्तुत किया जायेगा, जिसके अधिकार क्षेत्र में वह पंचायत समिति है। ऐसा नोटिस प्राप्त होने के 30 दिन की अवधि में, सदस्यों को 15 दिन का नोटिस देते हुए जिलाधीश उस प्रस्ताव पर विचारार्थ पंचायत समिति की बैठक बुलाता है। ऐसे बैठक की अध्यक्षता जिलाधीश या अतिरिक्त जिलाधीश स्वयं करता है। इस प्रकार बुलायी गयी पंचायत समिति की बैठक के सम्मुख अध्यक्ष द्वारा प्रस्ताव विचारार्थ रखा जाता है। प्रस्ताव पर दो घण्टे की बहस के पश्चात् सदस्यों के दो तिहाई बहुमत द्वारा पारित कर दिया जाये तो उसके पारण की सूचना पंचायत समिति के सूचना पट्ट पर लगायी जाती है और इसी के साथ प्रधान या उप प्रधान, जिनके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित हुआ है, पर मुक्त हो जाता है।

गणपूर्ति के अभाव में अथवा उपरोक्त प्रक्रिया द्वारा यदि अविश्वास प्रस्ताव पारित नहीं हो पाता है तो उसी प्रधान या उप प्रधान में अविश्वास व्यक्त करने वाले किसी पश्चातवर्ती प्रस्ताव का नोटिस तब तक नहीं दिया जायेगा जब तक कि पूर्व बैठकों की तारीख से 6 महीने व्यतीत न हो जाये। ऐसा प्रस्ताव जब दुबारा लाया जाता है तो उसके समर्थन में दो तिहाई सदस्यों के मत की अनिवार्यता के स्थान पर निर्वाचक मण्डल के साधारण बहुमत का समर्थन प्राप्त होने पर उसे स्वीकृत मान लिया जाता है।

इस हेतु राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (प्रधान, उप प्रधान प्रमुख में अविश्वास का प्रस्ताव) नियम 1961 बनाये गये हैं। इन्हीं नियमों में यह प्रावधान किया जाने वाला अविश्वास प्रस्ताव ऐसे व्यक्ति द्वारा सद. भार सभालने के 6 महीने के भीतर नहीं लाया जायेगा। इसी प्रकार गणपूर्ति के लिए यह प्रावधान किया गया है कि इस प्रकार बैठक में मत देने के लिए अतिरिक्त व्यक्तियों को कुल सख्या की एक तिहाई सख्या गणपूर्ति हेतु आवश्यक होगी।<sup>२०</sup>

### प्रधान या उपप्रधान का पदच्युत या निलम्बन करना

पंचायत समिति का प्रधान, उप प्रधान, या सदस्य राज्य सरकार को नजर में पंचायत समिति के कार्य संचालन में राज्य सरकार की जानबूझकर अवहेलना करे तथा शक्तियों का दुरुपयोग करे और दुराचरण कार्य का दोषी पाया जाये तो राज्य सरकार उसे अपने पक्ष में इस सन्दर्भ में स्पष्टीकरण का अवसर देने के पश्चात् जिला परिषद् से विचार-विमर्श कर इस सन्दर्भ में उसे पदमुक्त कर सकती है।

यदि किसी प्रधान, उपप्रधान के विरुद्ध नैतिक पतन या अपराध के लिए जांच चल रही हो या न्यायालय में कार्यवाही सम्पन्न हो तो उसे राज्य सरकार अपने पद से निलम्बित कर सकेगी तथा ऐसी परिस्थिति में वह पंचायत समिति के किसी कार्य या कार्यवाही में भाग लेने के अयोग्य होगा तथा घट से हटाये जाने की तारीख से 5 वर्ष की अवधि के लिए प्रधान या उप प्रधान के रूप में पुनः निर्वाचन के योग्य नहीं होगा।<sup>40</sup>

### विकास अधिकारी

पंचायत समिति के प्रशासनिक दायित्वों के निर्वहन के लिए तथा पंचायत समिति के नियंत्रक अधिकारी के रूप में पंचायत समिति अधिनियम, 1959 में विकास अधिकारी की नियुक्ति का प्रावधान किया गया है। इसके अनुसार सरकार किसी व्यक्ति को जो राज्य सरकार के अधीन किस पद पर कार्यरत है पंचायत समिति में प्रतिनिधित्व या विकास अधिकारी या अन्य अधिकारी, प्रसार अधिकारी के रूप में राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किया जा सकेगा।<sup>41</sup>

### पंचायत समिति के कार्य

प्रत्येक पंचायत समिति को पंचायती समिति अधिनियम, 1959 की धारा 23 (2) की अनुसूची के अनुसार अपने क्षेत्र में कार्यों की व्यापक जिम्मेदारिया दी गई हैं जो निम्नानुसार हैं—

#### 1. सामुदायिक विकास

- 1 अधिक, नियोजन, उत्पादन तथा सुख-सुविधाएँ प्राप्त करने के लिए ग्राम सत्थाओं का संगठन।
2. पारस्परिक सहकारिता के सिद्धान्तों पर आधारित ग्राम समुदाय में आत्मसम्मान तथा स्वावलम्बन की प्रवृत्ति उत्पन्न करना।
- 3 समुदाय की भलाई के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में काम में नहीं लिए जाने वाले समय तथा शक्ति का प्रयोग।

#### 2. कृषि

- 1 परिवार, ग्राम तथा खण्ड के लिए अधिक कृषि उत्पादन के लिए योजनाएँ बनाना तथा उनको पूरा करना।
- 2 धल तथा जल के साधनों का प्रयोग तथा नवीनतम शोध पर आधारित खेती की सुधारी हुई रीतियों का प्रसार।
- 3 ऐसे सिंचित कृषि जिनकी लागत रु 25 000 से अधिक न हो, का निर्माण तथा सधारण।
- 4 सिंचाई के कुओ, बाधो, एनोक्टो तथा मेड-बधो के निर्माण के लिए सहायता का प्रावधान।
- 5 भूमि को कृषि योग्य बनाना तथा कृषि भूमियों पर भू-संरक्षण।
- 6 बीज वृद्धि के फार्मों का सधारण-पञ्जीकृत बीज उत्पादकों की सहायता तथा बीज वितरण।

- 7 फल तथा सब्जियों का विकास।
- 8 खदों तथा उर्वरकों को लोकप्रिय बनाना तथा उनका वितरण।
- 9 स्थानीय खद सब्धों साधनों का विकास।
- 10 सुधरे हुए कृषि औजारों के प्रयोग खरीद तथा निर्माण को बटाशा देने तथा उनका वितरण।
- 11 पैधों को रक्षा।
- 12 राज्य योजना नीति के अनुसार व्यपारिक फसलों का विकास।
- 13 सिचाई तथा कृषि के विकास के लिए उधार तथा अन्य सुविधाएँ।

### 3 पशु पालन

- 1 अभिजात अभिजनन साडों को व्यवस्था करके शुद्ध साडों को बधिया करके और कृत्रिम गर्भाधान केन्द्रों को स्थापना तथा सधारण द्वारा स्थानीय पशुओं को क्रमोन्नति करना।
- 2 ढोर भेड सूअर कुक्कुटादि तथा ऊटों को सुधरे नस्लों को प्रस्तुत करना, इनके लिए सहायता देना तथा लघु आधार पर अभिजनन पन्नों को चलाना।
- 3 छूत की बीमारियों को रोकना।
- 4 सुधरा हुआ चारा तथा पशु खाद प्रस्तुत करना।
- 5 प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रों तथा छोटे पशु-औषधालयों की स्थापना का सधारण।
- 6 दुग्धशालाओं की स्थापना व दूध भेजने का प्रबन्ध।
- 7 ऊन को श्रेणीबद्ध करना।
- 8 शुद्ध ढोर की समस्या सुलझना।
- 9 पंचायतों के नियन्त्रणाधीन तलाबों में मछली पालन का विकास करना।

### 4 स्वास्थ्य तथा ग्राम सफाई

- 1 टीका लगाने सहित स्वास्थ्य सेवाओं का सधारण तथा विस्तार और व्यपक रोगों को रोकथाम।
- 2 पीने योग्य सुरक्षित पानी की सुविधाओं का प्रबन्ध।
- 3 परिवार आयोजन।
- 4 औषधालयों दवाखानों डिस्पेन्सरियों प्रसूति केन्द्रों तथा प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों का निरोक्षण।
- 5 व्यपक स्वच्छता तथा स्वास्थ्य के लिए अभियान चलाना तथा (क) अहार पौष्टिकता (ख) प्रसूति तथा शिशु तथा (ग) छूत की बीमारियों के सम्बन्ध में लोगों को शिक्षित करना।

### 5 शिक्षा

- 1 अनुसूचित जातियों और अनु जनजातियों को चलाने वाले विद्यार्थियों को सम्मिलित करते हुए प्राथमिक विद्यालय।

- 2 प्राथमिक पाठशालाओं की बुनियादी पद्धति में परिवर्तन करना।
- 3 माध्यमिक स्तरों तक छात्रवृत्तियों व आर्थिक सहायताएँ जिनमें अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जन-जातियों व अन्य पिछड़ी जातियों के सदस्यों के लिए छात्रवृत्तियाँ व आर्थिक सहायताएँ सम्मिलित हैं।
- 4 बच्चियों की शिक्षा का विकास करना तथा शाला-माताओं (स्कूल-मदर्स) का नौकरी में रखा जाना।
- 5 कक्षा 1 से 5 तक के विद्यार्थियों को छात्रवृत्तियाँ तथा बर्गीकृत देना।
- 6 अध्यापकों के लिए क्वार्टर का निर्माण करना।

#### 6. समाज शिक्षा

- 1 सूचना सामुदायिक व विनोद केन्द्रों की स्थापना।
- 2 युवक संगठनों की स्थापना।
- 3 पुस्तकालयों की स्थापना।
- 4 ग्राम बाकियों तथा ग्राम साधियों के प्रशिक्षण तथा उनकी सेवाओं के उपयोग को विशेष रूप से ध्यान में रखते हुए महिलाओं और बालकों के बीच काम करना।
- 5 प्रौढ़ शिक्षा।

#### 7. संचार साधन

अतः पंचायत साधन सड़कों तथा ऐसी सड़कों पर पुलियों का निर्माण तथा सधारण।

#### 8. सहकारिता

- 1 सेवा सहकारी समितियों, औद्योगिक, सिंचाई, कृषि तथा अन्य सहकारी संस्थाओं की स्थापना में तथा उन्हें शक्तिशाली बनाने में सहायता देकर सहकारी कार्य को प्रोत्साहित करना।
- 2 सेवा-सहकारी संस्थाओं में भाग लेना तथा उन्हें सहायता देना।

#### 9. कुटीर उद्योग

- 1 रोजी कमाने के अधिकार अवसर देने के लिए तथा गाँवों में आत्म निर्भरता को बढ़ाने के लिए कुटीर एवं छोटे पैमाने के उद्योगों का विकास।
- 2 उद्योगों तथा नियोजन सम्बन्धी सम्भाव्य साधनों का सर्वेक्षण।
- 3 उत्पादन एवं प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना।
- 4 कारीगरों तथा शिल्पकारों की कुशलता को बढ़ाना।
- 5 सुधरे हुए औजारों को लोकप्रिय बनाना।

#### 10 पिछड़े वर्गों के लिए कार्य

- 1 अनुसूचित जातियाँ, अनुसूचित जन-जातियाँ तथा अन्य पिछड़े वर्गों के लिए सरकार द्वारा सहायता प्राप्त छात्रावासों का प्रबन्ध।

- 2 समाज कल्याण स्वयंसेवी संगठन मजबूत बनाना तथा उनकी गतिविधियों का समन्वय करना।

### 11. आपातिक सहायता

आग, बाढ़, महामारियों तथा अन्य व्यापक प्रभावशाली आपदाओं की दशा में आपातिक सहायता का प्रबन्ध।

### 12. आकड़ों का संग्रह

ऐसे आकड़ों का संग्रह तथा सकलन जो कि पंचायत समिति, जिला परिषद् या राज्य सरकार द्वारा आवश्यक समझे जावे।

### 13. न्यास

ऐसे किसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए बनाए गए न्यासों का प्रबन्ध जिसके, जिला पंचायत समितियों की निधि का प्रयोग किया जाय।

### 14. घन

- 1 ग्राम घन।
- 2 बारी-बारी से चराई।

### 15. ग्राम भवन का निर्माण

### 16. प्रचार

- 1 सामुदायिक रूप से सुनाने की योजना।
- 2 प्रदर्शनियाँ।
- 3 प्रकाशन।

### 17. विविध

- 1 पंचायतों की समस्त गतिविधियों का पर्यवेक्षण तथा उनका पथ-प्रदर्शन एवं ग्राम व पंचायत योजनाओं का निर्माण।
- 2 पूजास्पद, भयानक अथवा हानिकर, व्यापारों, धन्यों तथा रिवाजों का नियमन।
- 3 गन्दी बस्तियों का पुनरुद्धार।
- 4 हाटो तथा अन्य सार्वजनिक सस्थाओं-उदाहरणार्थ सार्वजनिक पार्कों, बागों, फलोद्यानों व फार्मों आदि की स्थापना, प्रबन्ध, सधारण तथा निरीक्षण।
- 5 रंगमंचों की स्थापना तथा प्रबन्ध।
- 6 खण्ड में स्थित दफ्तरालयों, आश्रमों, अनाथालयों, पशु चिकित्सालयों तथा अन्य सस्थाओं का निरीक्षण।
- 7 अल्प वचन तथा बीमा के जरिए मितव्ययता को प्रोत्साहन।
- 8 लोक कला तथा संस्कृति को प्रोत्साहन।
- 9 पंचायत समिति के भेलों का आयोजन एवं प्रबन्ध।
- 10 डाक तथा तारविभाग के प्रतिदेय अभिदाय के भुगतान का उपबन्ध करके पंचायत समितियों के किसी भी ग्राम में जहाँ कहीं भी आवश्यक हो तथा जहाँ पंचायत समुचित तथा पर्याप्त कारणों से ऐसा करने में असमर्थ हो, प्रयोगात्मक डाक घाटें सम्बन्धी डाक सुविधायें सुनिश्चित करना।<sup>162</sup>



## जिला परिषद्

राजस्थान में 1959 के पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम के तहत 2 अक्टूबर, 1959 में जिस त्रिस्तरीय पंचायतीराज व्यवस्था का श्री गणेश किया उसमें ग्राम पंचायतों एवं पंचायत समितियों पर नियंत्रण, पर्यवेक्षण, समन्वय एवं सहकार का माध्यम जिला परिषदों को बनाया गया तथा निम्नादिकोय कार्यों से इन्हें परे रखा गया। जिला परिषद् एक शीर्षस्थ संगठन है और सम्पूर्ण जिले के विकास के लिए उत्तरदायी है।<sup>13</sup> जिला परिषद् को बलवतराय मेहता समिति ने अपने प्रतिवेदन में शीर्षस्थ प्रशासकीय निकाय बनाने का सुझाव दिया था।<sup>14</sup> जिसे अधिकतर राज्यों ने स्वीकार कर क्रियान्वित किया।

पंचायतीराज व्यवस्था में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण को इस सर्वोच्च सत्ता के सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली द्वारा राजस्थान राज्य सरकार, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा अधिसूचना दिनांक से किसी जिले के लिए एक जिला परिषद् का गठन कर सकती है। जिला परिषद् एक निगम निकाय है उसका शाश्वत उत्तराधिकार है। उसकी अपनी मोहर होती है, वह किसी पर बाध-दायर कर सकती है तथा उस पर भी बाध दायर किया जा सकता है उसे सविधा करने का अधिकार होता है।<sup>15</sup> जिला परिषद् लोकतांत्रिक निकाय नहीं है, बल्कि एक सरकारी संस्था है, क्योंकि पदेन तथा सहयोजित सदस्यों की संख्या अधिक है। इससे नये नेतृत्व के उभरने में बाधा पड़ती है। इसके अतिरिक्त निर्वाचन की अप्रत्यक्ष प्रणाली ने इस संस्था को कम लोकतांत्रिक बना दिया है।<sup>16</sup> राजस्थान में जिला परिषद् की संरचना अधिनियम की धारा 42 के अनुसार राजस्थान राज्य की सरकार, राज-पत्र में अधिसूचना द्वारा किसी जिले के लिए उसमें अंकित दिनांक से एक जिला परिषद् का गठन कर सकती है।<sup>17</sup>

प्रत्येक जिला परिषद् उस जिले का नाम धारण करेगी जिसके लिए वह गठित की जाए और शाश्वत उत्तराधिकार तथा मुद्रा से युक्त एक निर्गमित निकाय होगा, जो सम्पत्ति को आवाप्त करने, धारणा करने तथा उसके निपटने एवं संविदा करने की शक्ति से सम्पन्न होगी और वह अपने निर्गमित नाम से बाध सम्स्थित कर सकेगी तथा उसके विरुद्ध भी बाध-सम्पिन किया जा सकेगा।<sup>18</sup>

प्रत्येक जिला परिषद् का गठन चार प्रकार के सदस्यों से होता है जो निम्नानुसार हैं—

### पदेन सदस्य

1. जिले की सभी पंचायत समितियों के प्रधान,
2. जिले में रहने वाला राज्यसभा का सदस्य,
3. जिले से निर्वाचित लोकसभा सदस्य,
4. जिले से निर्वाचित विधानसभा के सदस्य,
5. जिला विकास अधिकारी (जिलाधोरा)।

उपरोक्त सभी सदस्यों में से जिला विकास अधिकारी को जिला परिषद् की बैठक में मताधिकार या निर्वाचित पद प्राप्त करने का अधिकार नहीं है।

### सहयोजित (सहवृत्त) सदस्य

1. दो महिलाएँ : यदि पदेन सदस्यों की क्रम संख्या एक से चार तक कोई भी महिला, जिला परिषद् की सदस्य नहीं है या एक महिला, यदि उपरोक्त श्रेणी में केवल एक ही महिला ऐसी सदस्य है।

- 2 एक अनुसूचित जाति का सदस्य : यदि पदेन सदस्यो मे, एक से चार तक ऐसा कोई भी व्यक्ति जिला परिषद् का सदस्य नहीं है।
- 3 एक अनुसूचित जनजाति का सदस्य . यदि इस प्रकार की जनजातियो की जनसंख्या जिले की कुल जनसंख्या के 5 प्रतिशत से अधिक हो।<sup>70</sup>

### सहसदस्य

- 1 केन्द्रीय सहकारी बैंक का अध्यक्ष या उसका मनोनीत प्रतिनिधि,
- 2 जिला सहकारी संघ का अध्यक्ष (यदि जिले मे सहकारी संघ हो)।<sup>71</sup>

### अपर ( अतिरिक्त ) सदस्य

किसी पंचायत समिति का प्रधान या उप-प्रधान यदि प्रमुख पद पर निर्वाचित किया जाता है तो अपने पद पर रहने तक अधिनियम के अनुसार जिला परिषद् का अपर सदस्य माना जावेगा।<sup>72</sup>

### जिला परिषद् के सदस्यों की योग्यताएँ

जिला परिषद् के सदस्यों के लिए योग्यता के सम्बन्ध मे नियमो मे नकारात्मक दृष्टिकोण अपनाते हुए सदस्यता सम्बन्धी अयोग्यता का विवरण दिया गया है। निम्नलिखित अयोग्यता धारण करने वाले किसी भी व्यक्ति को जिला परिषद् की सदस्यता के लिए अपात्र ठहराया गया है—

- 1 यदि वह केन्द्र या राज्य सरकार की नियमित सेवा मे है,
2. यदि उसकी आयु 25 वर्ष से कम है,
- 3 जिला परिषद् या पंचायत समिति में वैतनिक पद पर है,
- 4 पंचायत समिति या जिला परिषद् द्वारा दिये किसी ठेके मे प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से साझीदार है,
- 5 यदि दुराचरण के कारण सरकारी सेवा से हटाया गया है,
- 6 यदि शारीरिक या मानसिक रोग या कोढ़ के कारण कार्य करने के अयोग्य हो,
- 7 किसी न्यायालय द्वारा दुराचरण या अस्पृश्यता निवारण अधिनियम, 1955 के अन्तर्गत दोषी ठहराया गया हो,
- 8 पंचायती राज संस्थाओ द्वारा भेजे गये बिल के अन्तर्गत कर या भुगतान दो माह से अधिक समय तक न किया गया हो,
- 9 किसी मुकदमे मे पंचायत समिति या जिला परिषद् या उसके विरुद्ध अधिवक्ता हो,
- 10 सरपंच, उप-सरपंच, प्रभार या उप-प्रधान के पद के लिए अयोग्य हो जाय।<sup>73</sup>

अधिनियम की धारा 45 के अनुसार जब तक कोई व्यक्ति किसी पंचायत या नगर पालिका का निवासी या मतदाता न हो या राजस्थान ग्रामदान अधिनियम की धारा 13 के अधीन स्थापित जिले की ग्राम सभा का सदस्य न हो या उसमें हिन्दी पढ़ने तथा लिखने की योग्यता न हो, जिला प्रमुख निर्वाचित होने के लिए योग्य नहीं होगा। नियमानुसार एक



व्यक्ति दो सस्थाओं में दोनों एक साथ धारण नहीं कर सकता। यदि ऐसा व्यक्ति जिला प्रमुख निर्वाचित हुआ हो, तो पहले से ही सदस्य या विधान मण्डल का सदस्य या नगरपालिका अध्यक्ष नगरपरिषद् का सदस्य है, तो प्रमुख के परिणाम की घोषणा की तारीख से 14 दिन समाप्त होने पर वह प्रमुख नहीं रहेगा जब तक कि उसने सदस्य या राज्य विधान मण्डल या नगर परिषद्, यथा स्थिति, को अपनी सीट से पहले ही त्याग-पत्र दे दिया हो।<sup>14</sup>

जिला परिषद् अधिनियम 1959 की धारा 16 के अनुसार निम्न परिस्थितियों में जिला परिषद् सदस्य को सदस्यता समाप्त हो जाती है—

- 1 यदि उपर्युक्त वर्णित किसी अयोग्यता से युक्त हो।
- 2 यदि जिले में रहना बन्द कर दे। नियमों में यह अपेक्षित है कि चुनाव, सरंक्षण या नामजदगी के पश्चात् प्रतिवर्ष प्रधान और प्रमुख को उस जिले में 240 दिन और अन्य सदस्यों को 180 दिन रहना आवश्यक है।
- 3 जिला परिषद् की बैठकों में लगातार पांच बार प्रमुख की पूर्व अनुमति के बिना अनुपस्थित रहने पर।
- 4 यदि सदस्यता से त्याग-पत्र दे दे और ऐसा दिया हुआ त्याग-पत्र स्वीकार कर लिया हो।
- 5 मृत्यु हो जाने पर।<sup>15</sup>

### प्रधान हेतु विशेष उपबंध

पंचायत समितियों के प्रधान की जिला परिषद् की सदस्यता के बारे में निम्नलिखित विशेष उपबंध किये गये हैं :—

- 1 जिला परिषद् का सदस्य बनने से इकार करने पर या ऐसी सदस्यता से त्याग-पत्र देने पर या अन्य कारणों से सदस्य नहीं रहने पर पंचायत समिति का कोई प्रधान ऐसा करने की तिथि से प्रधान भी नहीं रहेगा। उसके स्थान पर आने वाला व्यक्ति प्रधान होने से जिला परिषद् का पद सदस्य हो जावेगा।
- 2 जब प्रधान का पद रिक्त हो, तो उप-प्रधान जिला परिषद् का सदस्य होगा।
- 3 जब प्रधान और उप-प्रधान दोनों के पद रिक्त हो, तो पंचायत समिति द्वारा निर्वाचित व्यक्ति (अस्थायी प्रधान) जिला परिषद् का सदस्य होगा।<sup>16</sup>

### सहयोजन हेतु निर्वाचक मण्डल

जिला परिषद् के लिए नियमानुसार सहवर्तित किये जाने वाले सदस्यों के निर्वाचन में जिला परिषद् के निम्नलिखित सदस्य भाग लेते हैं—

- 1 समस्त प्रधान,
- 2 जिले में रहने वाला राज्यसभा का सदस्य,
- 3 लोकसभा के सदस्य,
- 4 विधानसभा के सदस्य।

इस प्रकार केवल इन्हीं सदस्यों को सहयोजन में मत देने का अधिकार दिया गया है।<sup>17</sup>

### सहयोजन हेतु पात्रता

सहयोजन के लिए निम्न व्यक्ति चुनाव में पात्र माने गये हैं—

- 1 जो छण्ड के निवासी हो,
- 2 पंचायतों निर्वाचकों और ग्रामसभा के सदस्यों में से हो।<sup>18</sup>

## जिला प्रमुख

जिला प्रमुख जिला परिषद् का राजनैतिक प्रमुख होता है जिसका निर्वाचन 1959 के जिला परिषद् अधिनियम के संशोधित प्रावधानों के अनुसार निम्नलिखित निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है<sup>79</sup>—

- 1 जिला परिषद् के सदस्यों में जिले की संप्रति पंचायत समितियों के प्रधान, जिले में रहने वाला राज्यसभा का सदस्य, जिले से निर्वाचित लोकसभा का सदस्य, जिले से निर्वाचित विधानसभा के सदस्य तथा जिला परिषद् के सभी सहयुक्त या सहयोजित सदस्य।
- 2 जिले की पंचायत समितियों के सदस्य जिसमें समस्त सरपंच, विधानसभा के सदस्य, ग्रामसभा के अध्यक्षों द्वारा निर्वाचित सदस्य तथा सभी सहयोजित सदस्य।

इस प्रकार सहयुक्त सदस्य तथा सरकारी प्रतिनिधियों (जिलाधीश तथा उपखण्ड अधिकारी) के अतिरिक्त जिला परिषद् तथा पंचायत समितियों के अन्य सभी सदस्य जिला प्रमुख निर्वाचन हेतु मतदाता होते हैं।

जिला प्रमुख पद हेतु उम्मीदवार को पात्रता सम्बन्धी दो शर्तें पूर्ण करना आवश्यक है<sup>80</sup>—

- 1 वह किसी पंचायत या नगरपालिका का निवासी तथा मतदाता हो अथवा राजस्थान ग्रामदान अधिनियम, 1971 की धारा 13 के अधीन स्थापित जिले की किसी ग्रामसभा का सदस्य हो, और
- 2 हिन्दी पढ़ने तथा लिखने की योग्यता रखता हो।

यदि कोई व्यक्ति दो जिला परिषदों का अध्यक्ष चुन लिया जाता है तो भी उसे चुनाव परिणाम की घोषणा के बाद 14 दिन की अवधि में एक जिला परिषद् की सदस्यता को त्यागना होता है।<sup>81</sup>

## उप जिला प्रमुख

राजस्थान जिला परिषद् अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार उप जिला प्रमुख पद हेतु उम्मीदवार निम्नलिखित सदस्यों में से होगा और यहाँ सदस्य उसके निर्वाचन हेतु मतदाता होंगे<sup>82</sup>—

- 1 जिले की संप्रति पंचायत समितियों के प्रधान,
- 2 जिले में रहने वाला राज्य सभा का सदस्य,
- 3 जिले से लोकसभा के सदस्य,
- 4 जिले के विधानसभा सदस्य,
- 5 जिला परिषद् के सहयोजित सदस्य।

उप-प्रमुख का यह निर्वाचन विहित रीति से "राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद् (उप-प्रधान तथा उप-प्रमुख निर्वाचन) नियम, 1979" के अनुसार आयोजित किया जाता है।<sup>83</sup>

उप-प्रमुख की पदावधि तथा रिक्त स्थानों की पूर्ति, निर्वाचन की वैधता तथा निर्वाचन याचिका सम्बन्धी उपबन्ध, को प्रमुख के बारे में लागू होते हैं, उप-प्रमुख के बारे में भी प्रभावी होंगे।<sup>84</sup>

## जिला परिषद् का कार्यकाल

राजस्थान पचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम, 1959 में वर्णित उपबन्धों के अनुसार जिला परिषद् को पदावधि ऐसी दिनांक से, जो राज्य सरकार अधिसूचित करे, तीन वर्ष की निश्चित की गयी थी। अधिनियम में यह व्यवस्था भी की गई थी कि राज्य सरकार राजपत्र में अधिसूचना के द्वारा इस अवधि को समय-समय पर कुल मिलाकर एक बार में एक वर्ष की अवधि के लिए बढ़ा सकेगी।<sup>15</sup>

इसके सदस्यों की पदावधि के बारे में अधिनियम, यह उपबन्ध करता है कि पचायत समिति के प्रधान तब तक जिला परिषद् के सदस्य रहेंगे, जब तक कि वे प्रधान के पद पर बने रहते हैं।<sup>16</sup>

इसी तरह राज्यसभा या लोकसभा या विधानसभा के सदस्य या केन्द्रीय सहकारी बैंक के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष या जिला सहकारी सघ के अध्यक्ष, ये सब अपने पद के आधार पर जिला परिषद् के सदस्य होते हैं। अतः जब कभी वे अपने मूल पद से हट जाते हैं, वे जिला परिषद् के सदस्य भी नहीं रहते हैं।<sup>17</sup> सहयोजित सदस्य भी जिला परिषद् की पूरी पदावधि तक सदस्य रहते हैं और सहयोजित सदस्य का पद रिक्त होने पर अधिनियम में दिये गये तरीके से, उस खाली स्थान को अन्य व्यक्ति को सहयोजित कर भर लिया जाता है।<sup>18</sup>

## अविश्वास प्रस्ताव

जिला परिषद् के सदस्यों को अधिकार है कि आवश्यकता पड़ने पर जिला प्रमुख व उप जिला प्रमुख के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव रख सकते हैं। अधिनियम के प्रावधान इस सम्बन्ध में यह व्यवस्था करते हैं कि ऐसा अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत करने के आशय का एक लिखित नोटिस जिस पर जिला परिषद् के कुल सदस्यों में से कम से कम एक तिहाई सदस्यों के हस्ताक्षर होंगे और जिसके साथ प्रस्तावित प्रस्ताव की एक प्रतिलिपि सलग्न होगी, और प्रस्ताव पर हस्ताक्षर करने वाले सदस्यों में से किसी एक सदस्य द्वारा निदेशक, ग्रामीण विकास एवं पचायती राज विभाग को दिया जायेगा। निदेशक इसकी सूचना राज्य सरकार को देगा। इस तरह प्रस्तुत प्रस्ताव की प्राप्ति के 30 दिन की अवधि के भीतर, 15 दिन का एक नोटिस सदस्यों को देते हुए निदेशक द्वारा जिला परिषद् को बैठक अविश्वास प्रस्ताव पर विचार के लिए बुलाई जायेगी। यदि अविश्वास का प्रस्ताव प्रमुख के विरुद्ध विचारणीय है तो ऐसी बैठक की अध्यक्षता निदेशक, ग्रामीण विकास एवं पचायती राज विभाग और यदि प्रस्ताव उप-प्रमुख के विरुद्ध हो तो उस बैठक की अध्यक्षता जिला प्रमुख करेगा। प्रथम बार प्रस्तुत अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन में, चाहे वह प्रमुख के विरुद्ध हो या उप प्रमुख के विरुद्ध 2/3 बहुमत आने पर ही पारित हुआ माना जायेगा। ऐसा प्रस्ताव यदि गणपूर्ति पूर्ण न होने पर वांछित बहुमत प्राप्त न करने के कारण पारित नहीं होता है तो इस तरह का कोई आगामी प्रस्ताव छः माह की समाप्ति के पश्चात् ही प्रस्तुत किया जा सकेगा जिसे केवल सामान्य बहुमत प्राप्त हो जाने पर ही पारित मान लिया जायेगा। अधिनियम यह प्रावधान भी करता है कि प्रमुख या उप प्रमुख द्वारा कार्यभार सभालने के प्रथम छः माह की अवधि में उनके विरुद्ध कोई अविश्वास प्रस्तुत नहीं किया जा सकता है।<sup>19</sup>

## जिला परिषद् में समिति व्यवस्था

जिला परिषद् को प्रशासन व व्यवस्था में सलाह व सहायता हेतु कुछ विषयों पर समितियों के गठन का प्रावधान जिला परिषद् की धारा 20(1) के अनुसार निम्नानुसार किया गया है—

- 1 प्रशासन, वित्त, कसरोपण तथा कमजोर वर्गों तथा पिछड़े क्षेत्रों का कल्याण,

- 2 उत्पादन कार्यक्रम जिसमें कृषि पशुपालन सिंचाई सहकारिता कुटीर उद्योग तथा अन्य सम्बद्ध विषय सम्मिलित हैं।
- 3 शिक्षा जिसमें सामाजिक शिक्षा सम्मिलित है
- 4 सामाजिक सेवाएँ जिनमें ग्रामीण जलप्रदाय स्वास्थ्य तथा सफाई ग्रामदान यातायात तथा सापुदायिक कल्याण से सम्बन्धित अन्य विषय सम्मिलित हैं।

जिला परिषद् उपरोक्त विषयों के लिए चार स्थाई समितियाँ गठित करेगी तथा पाचवें स्थाई समिति भी उनमें से किसी विषय पर बना सकेगी।<sup>10</sup> राजस्थान में सादिक अली समिति के सुझावों के अनुसार राज्य सरकार ने राज्य में कार्यरत जिला परिषदों के लिए निम्नलिखित चार समितियों के गठन का प्रावधान किया है—

- 1 प्रशासन एवं वित्त समिति
- 2 उत्पादन समिति
- 3 शिक्षा समिति
- 4 सामाजिक कल्याण समिति।

राज्य सरकार का यह भी निर्देश है कि यदि आवश्यक हो तो जिला परिषद् उपरोक्त समितियों के अतिरिक्त एक और समिति का गठन कर सकती है। इस प्रकार इन समितियों को अधिकतम सख्या पाँच निर्धारित की गई है।<sup>11</sup> जिला परिषद् अधिनियम की धारा 20(3) के अनुसार प्रत्येक स्थाई समिति में कुल सात सदस्य होंगे जिनमें से पाँच सदस्य पंचायत समिति के सदस्यों में से चुने जायेंगे तथा दो सदस्य उस विषय के योग्य और अनुभवी व्यक्तियों में से सहयोजित किये जायेंगे।<sup>12</sup> प्रत्येक स्थाई समिति के सदस्यों में से एक तिहाई सदस्य प्रति वर्ष पद निवृत्ति हो जायेंगे। अधिनियम यह भी प्रावधान करता है कि अध्यक्ष वीर पूर्वानुमति लिए बिना लगातार पांच बैठकों में अनुपस्थित रहने वाले सदस्य के स्थान को रिक्त घोषित कर दिया जायेगा। ऐसी रिति की घोषणा हेतु नियमानुसार सूचना सदस्य को रजिस्ट्रीकृत डाक या सदेशवाहक के द्वारा भेजी जायेगी और यदि ऐसी सूचना उसे व्यक्तिगत रूप से या उसके परिवार के साथ रहने वाले प्रौढ़ पुरुष को दे दी गई हो तो वह विधिवत तामील हुई मानी जायेगी।<sup>13</sup>

### जिला परिषद् की बैठक

आवश्यकतानुसार जब भी जिला परिषद् अपनी बैठकें करेगी किन्तु दो बैठकों के बीच का अन्तराल तीन महीने से अधिक नहीं होगा।<sup>14</sup> अर्थात् जिला परिषद् की बैठक तीन माह में करना अनिवार्य है।

### जिला परिषद् सचिव

राज्य सरकार प्रत्येक जिला परिषद् के लिए एक सचिव नियुक्त करेगी जो राज्य सभा या भारतीय प्रशासनिक सेवा का सदस्य या राज्य सरकार के अधीन कोई पद धारण करने वाला

घ्यक्ति होगा और वह राज्य सरकार द्वारा प्रमुख के परामर्श से, स्थानान्तरित किया जा सकेगा।<sup>15</sup>

### जिला विकास अधिकारी

जिला परिषद् अधिनियम में यह प्रावधान किया गया है कि जिला विकास अधिकारी जिला परिषद् को जिला परिषद् की उपसमितियों की बैठक में उपस्थित होने और उनके विचार-विमर्श में हिस्सा लेने का अधिकार होगा।<sup>16</sup>

### जिला परिषद् के कार्य

जिला परिषद् का मुख्य कार्य पंचायत एवं पंचायत समितियों के बीच समन्वय स्थापित करना जिले की पंचायत समितियों को सामान्य देख-रेख रखना है। इसे राज्य सरकार को पंचायतों और पंचायत समितियों से सम्बन्धित मामलों में सलाह देने तथा पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत जिले की विभिन्न योजनाओं के अधीन जिला परिषदों को किसी प्रकार के कार्यपालक अधिकार नहीं है।

राजस्थान में जिला परिषद् को अधिनियम के अन्तर्गत निम्नलिखित दायित्व सौंपे गये हैं—

1. इस सम्बन्ध में निर्मित जिले की पंचायत समितियों के बजटों की नियमों के अनुसार जांच करना।
2. राज्य सरकार द्वारा जिले को आवंटित किए गए तदर्थ अनुदानों को पंचायत समितियों में वितरित करना।
3. पंचायत समितियों द्वारा तैयार की गई योजनाओं का समन्वय तथा समेकन करना।
4. पंचायतों तथा पंचायत समितियों के कार्यों का समन्वय करना।
5. किसी विकास कार्यक्रम के सम्बन्ध में ऐसी अन्य शक्तियों का प्रयोग तथा ऐसे अन्य कृत्यों का पालन, जो राज्य सरकार, विज्ञप्ति द्वारा उसे प्रदान करे या सौंपे।
6. ऐसी शक्तियों का प्रयोग तथा ऐसे कृत्यों का पालन करना, जो इस अधिनियम के अधीन उसे प्रदान की जाए तथा उसे सौंपे जाए,
7. ऐसे मेलों और उत्सवों को छोड़कर, जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार द्वारा किया जाता है या अब आगे किया जायेगा, अन्य मेलों और उत्सवों का पंचायत के मेलों और उत्सवों तथा पंचायत समिति के मेलों और उत्सवों के रूप में वर्गीकरण करना और इसके बारे में किसी पंचायत या पंचायत समिति द्वारा अभ्यावेदन किये जाने पर, ठीक वर्गीकरण का पुनर्विनिर्देशन करना।

- 8 राष्ट्रीय राजपथों, राज्य राजपथों और जिले की मुख्य सड़कों को छोड़कर अन्य सड़कों का पंचायत समिति की सड़कों और गांवों की सड़कों के रूप में वर्गीकरण करना।
9. जिले में पंचायत समितियों की गतिविधियों की सामान्य देख-रेख करना।
- 10 जिले में पंचायत और पंचायत समितियों के सभी सरपंचों, प्रधानों और अन्य पथों व सदस्यों के कैम्प, सम्मेलन और सेमीनार आयोजित करना।
- 11 पंचायत तथा पंचायत समितियों की गतिविधियों से सम्बन्धित सब मामलों में राज्य सरकार को सलाह देना।
- 12 राज्य सरकार द्वारा जिला परिषद् को विशेष रूप से निर्दिष्ट की गई किसी वैधानिक अथवा कार्य निष्पादन सम्बन्धी आज्ञा को कार्यान्वित करने सम्बन्धी मामलों में राज्य सरकार को सलाह देना।
- 13 पञ्चवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत विभिन्न योजनाओं को जिले के भीतर कार्यान्वित करने सम्बन्धी मामलों में राज्य सरकार को सलाह देना।
- 14 जिले के लिए निर्धारित सभी कृषि व उत्पादन कार्यक्रमों, निर्माण कार्यक्रमों नियोजनो तथा अन्य लक्ष्यों को ध्यान में रखना और यह देखते रहना कि वे यथोचित रीति से क्रियान्वित, पूर्ण और निष्पादित किये जा रहे हैं तथा वर्ष में कम से कम दो बार ऐसे कार्यक्रमों और लक्ष्यों की प्रगति की समीक्षा करना।
- 15 ऐसे आकड़े इकट्ठे करना जो वह आवश्यक समझे।
- 16 जिले में स्थानीय अधिकरणों की गतिविधियों सम्बन्धी सांख्यिकी व्यौरों अथवा कोई अन्य सूचना प्रकाशित करना।
- 17 किसी भी स्थानीय प्राधिकरण से उसके कार्यकलापों के सम्बन्ध में हालात प्रस्तुत करने की अपेक्षा करना।<sup>17</sup>

### सन्दर्भ

- 1 महात्मा गाँधी, ग्राम स्वराज्य, नवजीवन, प्रकाशन अहमदाबाद, 1963 पृष्ठ 15
- 2 सादिक अली पंचायतीराज अध्ययन दल की रिपोर्ट पंचायत एवं विकास विभाग राजस्थान सरकार, 1964, पृ 44
- 3 ए एस अल्तेकर, प्राचीन भारतीय शासन पद्धति, देहली मोतौलाल बनारसीदास 1949, पृ 171-180
- 4 एच डी मालविद्या, विलेज पंचायत इन इण्डिया, न्यू देहली आल इण्डिया कांग्रेस कमेटी, 1956, पृष्ठ 42-44
- 5 जयप्रकाश नारायण, ए स्त्री कॉर रिक्स्ट्रक्शन ऑफ इण्डियन पालिटिक्स, काशे सर्वसेवा सघ प्रकाशन, 1959 पृ 81-91

- 6 सादिक अली प्रतिवेदन, पूर्वोक्त
- 7 सादिक अली पंचायती राज अध्ययन दल प्रतिवेदन पंचायत एवं विकास विभाग, राजस्थान सरकार, 1964, पृ 52
- 8 महात्मा गांधी "ग्राम स्वराज्य" नव जीवन प्रकाशन मन्दिर, अहमदाबाद, 1963, पृ 42-43
- 9 सादिक अली, पूर्वोक्त पृष्ठ 44
- 10 श्री कृष्ण दत्त शर्मा एवं श्रीमती सुनीता दाधीच, राजस्थान पंचायत अधिनियम तृतीय संस्करण एवन एजेंसोज, जयपुर, 1992 पृष्ठ 59 एवं 162, 163, 164 धारा सैक्सन 23(क) के नियम 64 से 69 तक
- 11 उपरोक्त, धारा 65 पृष्ठ 162
- 12 उपरोक्त, धारा 67, पृष्ठ 163
- 13 उपरोक्त, धारा 69, पृष्ठ 164
- 14 उपरोक्त, धारा 68, पृष्ठ 163-164
- 15 सादिक अली, उपरोक्त, पृष्ठ 46, 47
- 16 उपरोक्त, पृष्ठ 46, 47
- 17 उपरोक्त, पृष्ठ 50
- 18 श्री कृष्ण दत्त शर्मा एवं श्रीमती सुनीता दाधीच, राजस्थान पंचायत अधिनियम एवन एजेंसोज जयपुर, 1992, पृष्ठ 2
- 19 उपरोक्त, धारा 3, पृष्ठ 3
- 20 उपरोक्त, धारा 4, पृष्ठ 19
- 21 उपरोक्त, धारा 6 के नियम, 14 से 47, पृष्ठ 276 से 286
- 22 उपरोक्त धारा 4-5, पृष्ठ 271-272
- 23 उपरोक्त, धारा 6 के नियम, 14 से 47, पृष्ठ 276 से 286
- 24 उपरोक्त, धारा 11, पृष्ठ 25
- 25 उपरोक्त, धारा 9 पृष्ठ 23
- 26 उपरोक्त, धारा 9, पृष्ठ 288
- 27 उपरोक्त, धारा 4, पृष्ठ 19
- 28 उपरोक्त, धारा 13, पृष्ठ 33
- 29 उपरोक्त, धारा 13, नियम 48, पृष्ठ
- 30 उपरोक्त, धारा 13, नियम, 48 पृष्ठ 286
- 31 उपरोक्त, धारा 13, नियम, 49, पृष्ठ 286
- 32 उपरोक्त, धारा 13, नियम 56-57, पृष्ठ 289-290

- 33 उपरोक्त, धारा 7, पृष्ठ 21-22
- 34 उपरोक्त, धारा 19, नियम 14 से 19, पृष्ठ 51, 147-150
- 35 सादिक अली पंचायती राज अध्ययन दल की रिपोर्ट, पंचायत एवं विकास विभाग, राजस्थान सरकार, 1964, पृष्ठ 87-88
- 36 गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन, सामुदायिक विकास और पंचायत विभाग राजस्थान सरकार, जयपुर 1973, पृष्ठ 44545 और 160
37. शर्मा एवं दाधीच, पूर्वोक्त धारा 27, पृष्ठ 72
- 38 उपरोक्त, धारा 27, पृष्ठ 71
- 39 उपरोक्त, धारा 27, पृष्ठ 72
- 40 उपरोक्त, धारा 27 (ग), पृष्ठ 72
- 41 सादिक अली प्रतिवेदन-पूर्वोक्त, पृष्ठ 339-334
- 42 रवीन्द्र शर्मा विलेज पंचायतस इन राजस्थान, आलेख पब्लिशर्स, 1974, पृष्ठ 21-22
- 43 कृष्ण दत्त शर्मा एवं श्रीमती सुनीता दाधीच पूर्वोक्त, पंचायत अधिनियम, 1953, धारा 23, पृष्ठ 58
- 44 उपरोक्त, धारा 24, पृष्ठ 137-140
- 45 सादिक अली प्रतिवेदन पूर्वोक्त, पृष्ठ 11
- 46 आर के बाफना एवं चारस जैन, राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम, 1959, बाफना पब्लिकेशन्स, जयपुर, पृष्ठ 26-86
- 47 उपरोक्त, धारा 6, पृष्ठ 26
- 48 उपरोक्त, धारा 7, पृष्ठ 27-28
- 49 उपरोक्त, धारा 8, पृष्ठ 33-34
- 50 उपरोक्त, धारा 8 पृष्ठ 34
- 51 उपरोक्त, धारा 8(2), पृष्ठ 35
- 52 उपरोक्त, धारा 10, पृष्ठ 37-38
- 53 उपरोक्त, धारा 9, पृष्ठ 37
- 54 उपरोक्त, धारा 15, पृष्ठ 54-55
- 55 उपरोक्त, धारा 12, पृष्ठ 41, 42, 43, 44
- 56 उपरोक्त, धारा 12, पृष्ठ 43-44
- 57 उपरोक्त, धारा 12, पृष्ठ 41
- 58 उपरोक्त, धारा 12, पृष्ठ 44
- 59 उपरोक्त, धारा 39-40, पृष्ठ 79-84



60. उपरोक्त, धारा 40, पृष्ठ 84-86
61. उपरोक्त, धारा 26, पृष्ठ 69-70
62. उपरोक्त, धारा 23(2) अनुसूची, पृष्ठ 133-136
63. एस आर. माहेश्वरी : भारत में स्थानीय शासन : लक्ष्मीनारायण अग्रवाल आगरा, 1990, पृष्ठ 107
64. रिपोर्ट ऑफ दॅ फॉर दॅ स्टडो ऑफ कम्युनिटी प्रोजेक्ट्स एण्ड नेशनल एक्सटेंशन सर्विस, भाग-1, नयी दिल्ली, कमेटी ऑन प्लान प्रोजेक्ट्स, 1957, पृष्ठ 17
65. आर के बाफना एव पारस जैन, राजस्थान पचायत, पचायत समिति एव जिला परिषद् कानून, बाफना पब्लिकेशन्स, 1987, धारा 42, पृष्ठ 87
66. एस आर. माहेश्वरी-पूर्वोक्त, पृष्ठ 107
67. आर.के बाफना एव पारस जैन, पूर्वोक्त, धारा 57, पृष्ठ 100
68. उपरोक्त, धारा 42(2), पृष्ठ 87
69. उपरोक्त, धारा 40, पृष्ठ 71
70. उपरोक्त, धारा 42(6), पृष्ठ 91
71. उपरोक्त, धारा 42(4), पृष्ठ 88
72. उपरोक्त, धारा 43, पृष्ठ 92
73. उपरोक्त, धारा 14, 15, 16, पृष्ठ 54-59
74. उपरोक्त, धारा 45, पृष्ठ 92-93
75. उपरोक्त, धारा 16 पृष्ठ 59-60
76. उपरोक्त, धारा 42(3) (1), पृष्ठ 91
77. उपरोक्त, धारा 44, पृष्ठ 92
78. उपरोक्त, धारा 42(4), पृष्ठ 88
79. उपरोक्त, धारा 45(2), पृष्ठ 44-45
80. उपरोक्त, धारा 45(1), पृष्ठ 92
81. उपरोक्त, धारा 45(3), पृष्ठ 93
82. उपरोक्त, धारा 45(ख), पृष्ठ 93
83. उपरोक्त, धारा 45 ख, (2), पृष्ठ 94
84. उपरोक्त, धारा 45 ख (3), पृष्ठ 94
85. उपरोक्त, धारा 46, पृष्ठ 96
86. उपरोक्त, धारा 42(3) (1), पृष्ठ 87
87. उपरोक्त, धारा 42 की उपधारा 3(2), पृष्ठ 87-88
88. उपरोक्त, धारा 42 उपधारा 3(4), पृष्ठ 88

89. उपरोक्त, धारा 39, पृष्ठ 79-81
90. उपरोक्त, धारा 20(1), पृष्ठ 63-64
91. सादिक अली, पूर्वोक्त, पृष्ठ 89
92. माफना एव फारस जैन पूर्वोक्त, धारा 20 (3), पृष्ठ 65
93. उपरोक्त, धारा 20(6) (7), पृष्ठ 65
94. उपरोक्त, धारा 51, पृष्ठ 98
95. उपरोक्त, धारा 55 (1) (2), पृष्ठ 99
96. उपरोक्त, धारा 53 (1) (2), पृष्ठ 98
97. उपरोक्त, धारा 57, पृष्ठ 100

□□□

## पंचायती राज व्यवस्था : 73वें संविधान संशोधन प्रदत्त तंत्र : संरचना एवं कार्य

20वीं सदी विश्व में लोकतंत्रीकरण की सदी के रूप में जानी जायेगी तो 21वीं सदी लोकतंत्र को मजबूत आधारों की गवेषणा के प्रयासों एवं प्रयोगों के रूप में जानी जायेगी। भारत विश्व का विशालतम सफल लोकतांत्रिक गणराज्य है। जहाँ पिछले 50 वर्षों में लोकतांत्रिक संस्थाओं का विकास व ह्रास तथा सफलता एवं असफलता का ग्राफ सप्तान रूप से परिलक्षित होता है। भारत का 80% भूभाग व जनशक्ति ग्रामीण क्षेत्रीय है। अतः प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के माध्यम से स्वायत्त शासन की कवायद पंचायती राज व्यवस्था के माध्यम से की गई। जिस लक्ष्य एवं उद्देश्य के साथ इस व्यवस्था को लागू किया गया था। ये संस्थाएँ उसके अनुकूल अपने उद्देश्य में खरी नहीं उतरती। विभिन्न आयोगों, समितियों एवं शोधों एवं विद्वत गोष्ठियों में सुझावों और विश्लेषणपरक मंथनमय प्रयासों से भी उनमें सुधार नहीं आ सका।

पंचायती राज संस्थाओं का पूर्ववर्ती रूप सम्पूर्ण भारत में एक समान नहीं था तथा राज्य सरकारों के हितपूर्ति का माध्यम इन संस्थाओं को बना लिया था। चुनावों की अनिश्चिता, भ्रष्टाचार, राजनीतिक दल्लदानी, अयोग्य एवं अधम जनप्रतिनिधियों के कारण पंचायती राज संस्थाएँ बदराल स्थिति में आ गयीं। 21वीं सदी के आते-आते राजनीतिक नेतृत्व को इन संस्थाओं के सुदृढीकरण व दशा सुधारने की उत्कण्ठ अभिलाषा जागी और 73वें संविधान संशोधन के माध्यम से पंचायती राज संस्थाओं में व्यापक परिवर्तन द्वारा समग्र राष्ट्र में एक समान प्रारूप के तहत संवैधानिक स्तर प्रदान किया गया। यह संशोधित पंचायती राज संविधान संशोधन 23 अप्रैल, 1992 को सम्पूर्ण भारत में एक साथ लागू किया गया जिसकी अप्रोक्सेमेट चारित्रिकताएँ राजस्थान सरकार द्वारा लाये गये राजस्थान पंचायती अधिनियम, 1994 में दृष्टिगोचर होती हैं।

1. ग्राम सभा को वैधानिक दर्जा दिया गया।
2. पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिया गया वह त्रिस्तरीय व्यवस्था समान रूप से समग्र भारत में लागू की गई।
3. जनप्रतिनिधियों का प्रत्यक्ष निर्वाचन—ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद् को संरचना में प्रमुख स्थान प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित जनप्रतिनिधियों का रखा गया है तथा पंचायत समिति तथा जिला परिषद् के गठन में निम्न संस्थाओं के निर्वाचित व्यक्तियों को उच्च संस्थाओं में प्रतिनिधित्व देने की परिपाटी समाप्त कर दी गई है।
4. पदों का आरक्षण—महिलाओं के लिए सभी स्तर के पदों के लिए न्यूनतम एक-तिहाई स्थान आरक्षित करने सम्बन्धी प्रावधान इस अधिनियम की बल्लेखनीय विशेषता है। इस अधिनियम की धारा 15 के अनुसार महिलाओं के लिए एक-तिहाई पद आरक्षित करना अनिवार्य है। इस प्रकार प्रत्येक पंचायत के पंचों व सरपंचों, पंचायत समिति के प्रधानों तथा जिला परिषद् के प्रमुखों के कम से कम एक-तिहाई पद महिलाओं के लिए आरक्षित किये जाने का प्रावधान है। इसी प्रकार अनुसूचित जाति एवं जनजाति की संख्या के अनुपात में पंचों, सरपंच, प्रधान तथा प्रमुख के पद भी आरक्षित करने की व्यवस्था इसी धारा में की गई है। इसके अतिरिक्त पिछड़े वर्ग के लोगों के लिए भी आरक्षण-नीति लागू किये जाने सम्बन्धी प्रावधान किये गये हैं। पदों का आरक्षण भाग्य-पत्रक (लॉटरी) द्वारा चक्रानुक्रम से किये जाने का प्रावधान किया गया है।
5. निर्वाचन क्षेत्रों (वाडों) का आरक्षण—महिलाओं अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति व पिछड़े वर्गों के लिए पंचायती राज संस्थाओं में निर्वाचन क्षेत्रों का आरक्षण नियमानुसार भाग्य-पत्रक (लॉटरी) द्वारा चक्रानुक्रम से किये जाने का प्रावधान किया गया है।
6. कार्यकाल—पंचायतीराज संस्थाओं का कार्यकाल इस नये अधिनियम के अधीन 5 वर्ष निर्धारित किया गया है।
7. परिवार कल्याण कार्यक्रमों को महत्ता—इस नवीन अधिनियम में दो से अधिक बच्चों के माता-पिता की पंचायत राज संस्थाओं में चुनाव लड़ने हेतु अनर्ह या निरयोग्य माना है इस प्रकार इन अनर्हों प्रावधानों से परिवार सीमित रखने के राष्ट्रीय अभियान में जनसहभागिता की अनिवार्यता व परिवार कल्याण को महत्ता स्वीकरी गयी है।
8. करारोपण की शक्तियाँ—पंचायती राज संस्थाओं के लिए वित्तीय संसाधन जुटाने हेतु इस अधिनियम में करारोपण के आधार को अधिक व्यापक बनाया गया है। इससे पंचायती राज संस्थायें आर्थिक रूप से आत्म-निर्भर एवं स्वायत्त स्वरूप ग्रहण करने में सक्षम हो सकेंगी।

- 9 वित्त आयोग की स्थापना—73वें संविधान संशोधन विधेयक की अपेक्षाओं के अनुसार इस अधिनियम में भी वित्त आयोग के गठन का प्रावधान किया गया है, जिसमें आयोग के सदस्यों की नियोग्यता, कार्य एवं अधिकार आदि के सम्बन्ध में प्रावधान प्रमुख है।
- 10 निर्वाचन आयोग का गठन—पचायती राज संस्थाओं में राज्य में चुनाव सम्पन्न करवाने हेतु राज्य निर्वाचन आयोग गठित करने का प्रावधान किया गया है।
- 11 पचायती राज संस्थाओं में अनियमितताओं पर नियंत्रण पाने के लिए समुचित एवं सशक्त लेखा एवं अकेक्षण की व्यवस्था की गयी है।
- 12 ग्रामीण क्षेत्रों के त्वरित और सन्तुलित विकास के लिए जिला आयोजना समिति के गठन का प्रावधान भी उल्लेखनीय है।

उपर्युक्त चारित्रिकताओं के संदर्भ में ही 73वें संविधान संशोधन प्रदत्त प्रारूप के अनुरूप पचायती राज संस्थाओं के गठन एवं कार्यों का व्यापक वर्णन अपेक्षित है जो अग्रोल्लेखित है।

### वार्ड सभा

कल्याण एवं विकास का लाभ पचायत के सभी लोगों को मिले तथा पचायत क्षेत्र का सन्तुलित विकास हो इसके लिए राजस्थान सरकार ने राजस्थान पचायतीराज अधिनियम में संशोधन धारा 2 की उपधारा (1) के तहत पचायत के प्रत्येक वार्ड में ग्राम सभा की तरह ही वार्ड सभा करने का प्रावधान किया। जिसमें पचायत वृत्त के वार्ड के सभी वयस्क नागरिक होंगे।

बैठके—

अधिनियम में प्रावधान किया गया है कि वार्ड सभा की प्रतिवर्ष दो बैठकें होंगी अर्थात् वित्तीय वर्ष की प्रत्येक छमाही में एक। यदि राज्य सरकार, पचायत, पचायत समितियों, जिला परिषद् और वार्ड सभा के सदस्यों के दशांश (1/10) द्वारा लिखित में चाहने पर वार्ड सभा बैठक अध्यक्ष के पंद्रह दिन के अन्दर-अन्दर मुलायमी जायेगी।

विषय—

ऐसा कोई भी विषय जिसे राज्य सरकार द्वारा वार्ड सभा की बैठक में रखना चाहे रखा जायेगा। वार्ड सभा इन विषयों पर चर्चा करने हेतु स्वतंत्र होगी तथा पचायत वार्ड सभा द्वारा दिये गये सुझावों पर विचार करेगी।

बैठक की कार्यवाही—

वार्ड सभा की बैठक में सम्बन्धित पचायत समिति का विकास अधिकारी या उसका प्रतिनिधि उपस्थिति रहेगा जो बैठक की कार्यवाही लिखेगा। वह वार्ड सभा के परामर्श से वार्ड सभा की बैठकों की कार्यवाही लिखेगा। बैठकों की लिखित कार्यवाही की एक-एक प्रति सम्बन्धित अधिकारियों को भेजी जायेगी। कार्यवाही बैठक की समाप्ति पर सुनायी जायेगी जिसे वार्ड सभा के उपस्थित सदस्यों द्वारा अनुमोदित तथा हस्ताक्षरित किया जायेगा।

## अध्यक्षता—

वार्ड सभा की बैठक की अध्यक्षता पंच या उसकी अनुपस्थिति में वार्ड सभा की बैठक में उपस्थित सदस्यों में से बहुमत से इस प्रयोजन हेतु निर्वाचित व्यक्ति करेगा।

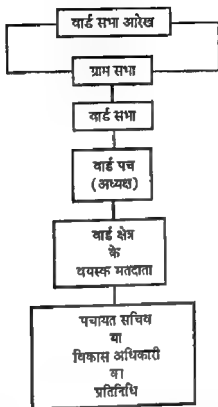
## वार्ड सभा के कृत्य—

अधिनियम वार्ड सभा द्वारा निम्न दायित्व पूरा करने का प्रावधान करता है—

1. पंचायत को विकास योजना निर्माण हेतु आवश्यक सूचना संग्रह में सहायता करना।
2. वार्ड सभा क्षेत्र में क्रियान्वित की जाने वाली योजनाओं और कार्यक्रमों के प्रस्ताव तैयार कर उनकी प्राथमिकताएँ तय करना।
3. वार्ड सभा क्षेत्र में विकास योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु हितधारियों की प्राथमिकता क्रम में पहचान करना।
4. विकास योजनाओं के प्रभावों क्रियान्वयन में मदद करना।
5. जन सुख-सुविधाओं और सेवाओं जैसे रास्तों में रोशनी, पेयजल हेतु सार्वजनिक नल की व्यवस्था, सार्वजनिक कुएँ, सार्वजनिक सफाई इकाईयाँ, सिंचाई सुविधा आदि के लिए स्थान का सुझाव देना।
6. स्वच्छता, पर्यावरण सुरक्षा, प्रदूषण निवारण तथा अन्य सामाजिक मुद्दों से सुरक्षा हेतु योजना बनाना तथा जागरूकता साना।
7. जन समूहों में सौहार्द्र एवं एकता को बढ़ाना।
8. सरकारी सहायता एवं पेंशन पाने वाले व्यक्ति की पारता सत्यापित करना।
9. वार्ड सभा क्षेत्र में किये जाने वाले तथा किये गये कार्यों की सूचना प्राप्त करना तथा उनकी सामाजिक संपरीक्षा कर उनकी उपयोगिता तथा पूर्णता प्रमाण-पत्र प्रदान करना।
10. वार्ड सभा क्षेत्र में उपलब्ध करायी जाने वाली सेवाओं तथा किये जाने वाले कार्यों के प्रस्तावों की सूचना सम्बन्धित अधिकारियों से लेना।
11. अध्यापक व माता-पिता संगम क्रिया-कलापों में उस क्षेत्र में सहायता करना।
12. साक्षरता, शिक्षा, स्वास्थ्य, घात विकास और पौष्टिक को प्रोत्साहित करना।
13. सभी सामाजिक क्षेत्रों की संस्थाओं तथा कृत्यकारियों पर नियंत्रण रखना।
14. ऐसे सभी कार्य जो समय-समय पर बताये जाये।

आरेख 4 1

आरेख 4 1



### 1. सतर्कता समिति—

पंचायतीराज अधिनियम, 1994 की धारा 8 के आधार पर ग्राम सभा, पंचायत के कार्यों योजनाओं और अन्य क्रियाकलापों के पर्यवेक्षण हेतु अपनी बैठक में उनसे सम्बन्धित प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए एक या एक से अधिक सतर्कता समितियाँ गठन करने का प्रावधान किया गया है जिसमें सदस्य ऐसे होंगे जो पंचायत के सदस्य नहीं हों। ग्राम सभा पर नियंत्रण रख सकेंगी। लेकिन पंचायती राज (संशोधन) अध्यादेश 2000 द्वारा इस व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया है।<sup>1</sup>

### ग्राम सभा

स्वतंत्र भारत के 50 वर्षों के प्रजातांत्रिक शासन काल में ग्राम सभा जैसी जनोन्मुखी संस्था तिरस्कृत रही 73वें संविधान संशोधन की धारा 243(क) के माध्यम से प्रत्येक राज्य सरकार के लिए ग्राम सभा का गठन संवैधानिक रूप से अनिवार्य कर दिया गया। इसके अनुसार ग्रामसभा ग्राम स्तर पर ऐसी शक्तियों का प्रयोग करेगी और ऐसे कार्यों को करेगी जो राज्य विधानमण्डल विधि बनाकर उपबध्द करे।<sup>2</sup>

भारत सरकार के 73वें संविधान संशोधन के क्रम में राजस्थान पंचायतीराज अधिनियम, 1994 द्वारा राजस्थान सरकार ने ग्राम सभा को संवैधानिक प्रारूप को स्वीकृत करते हुए उसे गठित कर सशक्तिकरण का प्रयास किया और इस संस्था को सही मायनों में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण का आधार बनाने की कयायद आरम्भ की। ग्राम स्तर पर आम जन का प्रशासकीय दृष्टिकोण से ही नहीं अपितु विकास व कल्याण की गतिविधियों में भी सहयोग व सहभागिता अपेक्षित व अनिवार्य है।

राजस्थान में ग्राम सभा का गठन पंचायतीराज अधिनियम, 1994 के अनुसार निम्न है।<sup>11</sup>

### ग्राम सभा का गठन

प्रत्येक पंचायत सर्किल के लिए एक ग्राम सभा के गठन का प्रावधान किया गया है। जिसमें पंचायत क्षेत्र के भीतर समाविष्ट गाँव या गाँवों के समूह से सम्बन्धित निर्वाचक मामालियों में रजिस्ट्रीकृत व्यक्ति होंगे। 18 वर्ष की आयु प्राप्त कर लेने वाला प्रत्येक व्यक्ति चाहे वह किसी भी जाति या लिंग का हो सभा का सदस्य हो सकता है।<sup>12</sup>

### ग्राम सभा की बैठके

प्रत्येक वर्ष ग्राम सभा की कम से कम दो बैठकें आयोजित किया जाना अनिवार्य है। पहली वित्तीय वर्ष प्रथम त्रिमास में तथा दूसरी अन्तिम त्रिमास में। ग्राम सभा के सदस्यों की कुल संख्या के 1/3 से आधे सदस्यों के द्वारा लिखित रूप से कोई अपेक्षा पर या यदि पंचायत समिति, जिला परिषद् राज्य सरकार द्वारा अपेक्षित हो तो, ग्राम सभा की ऐसी अपेक्षा के 30 दिन के भीतर-भीतर ग्राम सभा की बैठके बुलाने का उत्तरदायित्व प्रथमतः सरपंच पर तथा उसकी अनुपस्थिति में उपसरपंच पर रखा गया है।<sup>12</sup>

अधिनियम में व्यवस्था की गई है कि बैठक उस गाँव में होगी जिसमें पंचायत का कार्यालय स्थित है।<sup>13</sup>

यह गाँव में पंचायत भवन या अन्य सुविधाजनक सार्वजनिक स्थल पर होना चाहिए। ग्राम सभा की बैठक की सूचना आयोजन की तिथि से कम से कम 15 दिन पूर्व पंचायत सर्किल के प्रत्येक गाँव में एक या अधिक स्थानों पर चिपका कर डोल बजाकर दी जानी चाहिए। इस सूचना में बैठक की तारीख समय एवं कार्यसूची का विवरण होना चाहिए अर्थात् ग्राम सभा की बैठक की ग्रामीणों को जानकारी हेतु सूचना का व्यापक प्रचार-प्रसार आवश्यक है।<sup>14</sup>

### ग्राम सभा के पीठासीन अधिकारी

ग्राम सभा की बैठक पंचायत के सरपंच के द्वारा या उसकी अनुपस्थिति में, पंचायत के उपसरपंच के द्वारा बुलाई जायेगी। बैठकों की अध्यक्षता सरपंच के द्वारा की जायेगी। सरपंच व उपसरपंच दोनों की ही अनुपस्थिति होने की दशा में ग्रामसभा की बैठक की अध्यक्षता बैठक



में उपस्थित सदस्यों के बहुमत से इस प्रयोजन के लिए निर्वाचित किये गये किसी सदस्य के द्वारा की जायेगी।<sup>15</sup>

### ग्राम सभा की गणपूर्ति

ग्रामसभा की किसी बैठक के लिए गणपूर्ति सदस्यों की कुल सख्या के दशास से होगी, परन्तु गणपूर्ति के अभाव में स्थगित की गई किसी बैठक के लिए किसी भी गणपूर्ति की आवश्यकता नहीं होगी।<sup>16</sup>

### संकल्प

ग्राम सभा को इस अधिनियम के अन्तर्गत सौंपे गये किसी भी विषय से सम्बन्धित संकल्प ग्राम सभा की बैठक में उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के बहुमत से पारित करने होंगे।<sup>17</sup>

### ग्राम सभा की बैठकों हेतु कार्यसूची

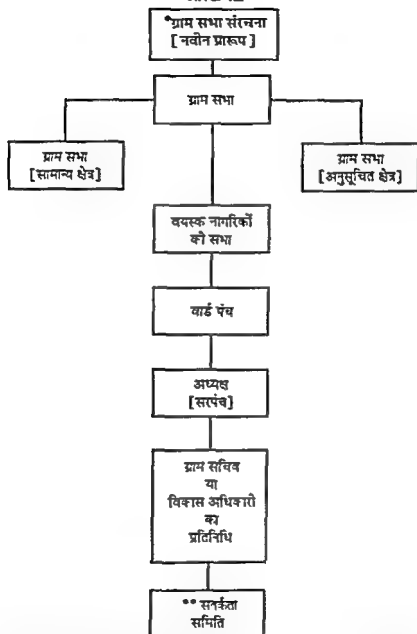
राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 में ग्राम सभा की बैठकों में विचारार्थ लिए जाने वाले विषयों का भी उल्लेख किया गया है। इसमें व्यवस्था की गई है कि वित्तीय वर्ष के प्रथम त्रिमास में की जाने वाली बैठक में पंचायत, ग्राम सभा के समक्ष निम्नलिखित विषय विचार हेतु रखेगी—

- 1 पूर्ववर्ती वर्ष के लेखों का वार्षिक विवरण
- 2 इस अधिनियम के उपबन्धों के अधीन प्रस्तुत किये जाने के लिए अपेक्षित पूर्ववर्ती वित्तीय वर्ष के प्रशासन की रिपोर्ट,
- 3 वित्तीय वर्ष के लिए प्रस्तावित विकास और अन्य कार्यक्रम, और
- 4 पिछली संपरीक्षा रिपोर्ट और उसके लिए दिये गये उत्तर।<sup>18</sup>

### बैठकों की कार्यवाही का अभिलेखन

नवीन पंचायती राज अधिनियम के अन्तर्गत ग्राम सभा की बैठकों की कार्यवाही का लिखित में अभिलेखन रखने की व्यवस्था की गई है। सम्बन्धित पंचायत समिति की विकास अधिकारी या ऐसे विकास अधिकारी के द्वारा नाम निर्देशित कोई प्रसार अधिकारी ग्राम सभा की सभी बैठकों में उपस्थित होगा। वह ऐसी बैठकों की कार्यवाही का पंचायत के सचिव द्वारा सही-सही अभिलेखन किये जाने के लिए उत्तरदायी होगा। इस प्रकार अभिलेखित कार्यवाहियों को एक-एक प्रति निर्धारित रीति से इस प्रयोजन के लिए सक्षम प्राधिकारियों को भेजी जायेगी।<sup>19</sup>

आरेख 4.2



राजस्थान में नवीन पंचायती राज अधिनियम, 1994 के अनुसार ग्राम सभा का आरेख।  
राजस्थान पंचायती राज अधिनियम संशोधन 6 जनवरी, 2000 के अनुसार सतर्कता  
समिति व्यवस्था समाप्त कर दी गई है।

## ग्राम सभा के कार्य

ग्राम सभा को निम्नलिखित दायित्व सौंपे गये हैं—

- 1 पंचायत क्षेत्र सम्बन्धित विकास के क्रियान्वयन में सहयता करना।
- 2 ऐसे क्षेत्र सम्बन्धित विकास योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए हिताधिकारियों की पहचान में विफल रहे तो पंचायत हिताधिकारियों की पहचान करेगी
- 3 सामुदायिक कल्याण कार्यक्रमों के लिए रसैच्छक क्रम और वस्तुरूप में या नगद अथवा दोनों ही प्रकार के अभिदाय जुटाना
- 4 ऐसे क्षेत्र के भीतर प्रौढ़ शिक्षा व परिवार कल्याण को प्रोत्साहित करना।
- 5 ऐसे क्षेत्र में समाज के सभी समुदायों में एकरा और सीढाई बनाना
- 6 किसी भी क्रियाकलाप योजना आय और व्यय विशेष के बारे में पंचायत के सारपंच और सदस्यों से स्पष्टीकरण माहता।
- 7 ऐसे अन्य कृत्य जो विहित किये जायें १०

## ग्राम पंचायत

ग्राम पंचायत त्रिस्तरीय पंचायतीराज की आधारशिला तो है ही लेकिन लोकतांत्रिक विप्रेन्दीकरण की वास्तविक संवाहिनी भी है। ग्रामवासियों के सपनों का ग्रामवासियों द्वारा प्राप्ति के विकास व कल्याण को सर्वजन सहभागिता के माध्यम से पूरा करने का एक सर्वस्वोन्मूत साराण माध्यम है। 73वाँ संविधान संशोधन भारत सरकार की पंचायती राज संस्थाओं के शक्तिकरण के प्रति मानसिकता का छोटक तो है लेकिन राज्य सरकारों को इसके प्रारूप व प्रक्रिया में अनुकूल परिवर्तन की छूट संशय पैदा करती है। राजस्थान पंचायती राज व्यवस्था अपनाते में अग्रणी रहा है और अभी भी भारत सरकार 73वें नवीन संवैधानिक प्रावधानों के क्रम में राजस्थान सरकार ने नवीन प्रावधानानुसूल नया पंचायतीराज अधिनियम 1953 तथा पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम 1959 तथा अब तक किये तमाम संशोधनों को सम्मिलित करते हुए यह नया पंचायती राज अधिनियम निर्मित कर व्यवहार में लाने का सद्प्रयत्न किया गया है। जिससे ज्यादा जनवांशानुसूल होने की आशा की गई है। पंचायतीराज के सन्दर्भ में 1957 में गठित बलवंत राय मेहता समिति ने अपने प्रतिवेदन में कहा था कि जब तक हम एक ऐसी प्रतिनिधि संस्था का निर्माण नहीं करते जो लोगों में इतनी मात्रा में स्थानीय हथि देखकर एवं सतर्कता उत्पन्न कर दे और इस सम्बन्ध में आश्वस्त कर दे कि स्थानीय लोगों पर खर्च किया गया धन क्षेत्र की आवश्यकताओं एवं इच्छाओं के अनुरूप होगा उदा संस्था को पर्याप्त शक्ति एवं समुचित मात्रा में धन सौंपते हैं तब तक हम विकास के क्षेत्र में स्थानीय हथि उत्पन्न करने तथा स्थानीय प्रेरणा जगाने में समर्थ नहीं हो सकते हैं ११

23 अप्रैल 1994 को लागू नवीन पंचायतीराज अधिनियम के अनुसार ग्राम पंचायत को संरचना अधिनियम की धारा 9 10 11 के प्रावधानों के अनुरूप त्रिस्तरीय करने का प्रावधान किया है १२

### ग्राम पंचायत की स्थापना

ग्राम पंचायतों की स्थापना के सन्दर्भ में राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 के अनुसार राज्य सरकार, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, तत्समय प्रवृत्त किसी भी विध के अधीन गठित किसी नगरपालिका या किसी छावनी बोर्ड में सम्मिलित नहीं किये गये किसी गाँव या गाँवों के किसी समूह को सम्मिलित करने वाले किसी भी स्थानीय क्षेत्र को पंचायत सर्किल घोषित कर सकेगी और इस रूप में घोषित किये गये प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र के लिए पंचायत होगी।<sup>13</sup>

इस संशोधन द्वारा पंचायतों को विधिक स्वरूप प्रदान किया गया है। इस हेतु व्यवस्था की गई है कि—

1. पंचायतें निगमित निकाय होंगी।
2. उन्हें शारवत ठठराधिकार प्राप्त होगा।
3. उनकी एक सामान्य मोहर होगी।
4. वे क्रय दान द्वारा या अन्यथा चल व अचल दोनों प्रकार की सम्पत्ति अर्जित, धारित, प्रशासित व अन्तरित करने की अधिकारिणी होंगी।
5. वे संविदा कर सकेगी।
6. वे अपने नाम से वाद ले सकेगी।
7. उनके विरुद्ध वाद लाया जा सकेगा।

राज्य सरकार स्वयं या पंचायत निवासियों के निवेदन पर विहित रीति से प्रकाशित एक मास के नोटिस के पश्चात् किसी भी पंचायत का नाम परिवर्तित कर सकती है।<sup>14</sup>

### ग्राम पंचायत का गठन

नवीन अधिनियम के प्रावधानानुसार ग्राम पंचायत में दो प्रकार के प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदस्य रखे गये हैं, एक सरपंच एवं निर्धारित वाडों से चुने पंच। उपसरपंच का चुनाव अप्रत्यक्ष रखा गया है अर्थात् पंचों द्वारा उपसरपंच का चुनाव किया जाता है। पंचायत के गठन हेतु अधिनियम में प्रावधान किया गया है किसी पंचायत में—(क) एक सरपंच और (ख) अधिनियम द्वारा किये गये वाडों से प्रत्यक्ष निर्वाचित पंच होंगे।<sup>15</sup>

अधिनियम के द्वारा राज्य सरकार को प्रत्येक पंचायत सर्किल के वाडों की संख्या के निर्धारण का अधिकार दिया गया है। इस हेतु राज्य सरकार से अपेक्षा की गई है कि पंचायत सर्किल को एकल सदस्य वाड में इस प्रकार विभाजित किया जाये कि प्रत्येक वाड की जनसंख्या जहाँ तक सम्भव हो, सम्पूर्ण पंचायत सर्किल में समान हो।<sup>16</sup>

अधिनियम के अनुसार तीन हजार तक की जनसंख्या वाले किसी पंचायत सर्किल में नौ वाड होंगे और किसी ऐसे पंचायत सर्किल के मामले में, जिसकी जनसंख्या तीन हजार से अधिक है; तीन हजार से अधिक की प्रत्येक एक हजार या उसके भाग के लिए, नौ की उष्ण संख्या में बढ़ोतरी कर दी जाएगी।<sup>17</sup>

## ग्राम पंचायत गठन के घटक

- 1 सरपंच
- 2 उपसरपंच
- 3 निर्धारित यादों के पंच

### सरपंच का निर्वाचन

राजस्थान के पंचायती राज अधिनियम 1994 के अनुसार प्रत्येक पंचायत में एक सरपंच होगा जो पंच के रूप में निर्वाचित होने के लिए योग्यता रखता हो और वह सम्पूर्ण पंचायत सर्किल के निर्वाचकों द्वारा विहित रीति से निर्वाचित किया जायेगा।<sup>8</sup>

यदि किसी पंचायत सर्किल के निर्वाचक सरपंच का निर्वाचन करने में विफल रहते हैं तो राज्य सरकार रिक्त पद ऐसे शक्ति के छ मास की कालावधि के भीतर निर्वाचन द्वारा भरे जाने तक किसी व्यक्ति को नियुक्त करेगी और इस प्रकार नियुक्त सम्यक् रूप से निर्वाचित सरपंच समझा जायेगा।<sup>9</sup>

उपयुक्त प्रक्रिया के तहत यदि किसी बारणवरा निर्वाचक मण्डल सरपंच का चुनाव करने में असफल रहता है तो राज्य सरकार छ माह की अवधि के भीतर सरपंच के पद पर किसी व्यक्ति की नियुक्ति करेगी और ऐसा नियुक्त व्यक्ति सरपंच के पद पर तब तक कार्य करेगा जब तक कि सरपंच का पद निर्वाचन द्वारा नहीं भरा जाता।

### उपसरपंच का निर्वाचन

प्रत्येक पंचायत में एक उपसरपंच होगा।<sup>10</sup> इस अधिनियम के अधीन पहली बार किसी पंचायत की स्थापना पर या तात्पश्चात् उसके पुनर्गठन पर पंचायत की एक बैठक सक्षम प्राधिकारी द्वारा तुरन्त बुलाई जायेगी जो स्वयं बैठक की अध्यक्षता करेगा किन्तु उसे मत देने का अधिकार नहीं होगा और ऐसी बैठक में उपसरपंच निर्वाचित किया जायेगा।<sup>11</sup> यदि पंच का अधिकार नहीं होगा और ऐसी बैठक में उपसरपंच निर्वाचित किया जायेगा।<sup>12</sup> यदि पंच उपसरपंच का निर्वाचन करने में विफल रहते हैं तो राज्य सरकार रिक्त पर ऐसी रिक्ति के छ माह की कालावधि में निर्वाचन द्वारा भरे जाने तक किसी व्यक्ति को नियुक्त करेगी और इस प्रकार नियुक्त व्यक्ति सम्यक् रूप से उपसरपंच समझा जायेगा।<sup>13</sup>

उपसरपंच का निर्वाचन यद्यपि पंचों द्वारा अप्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा होता है लेकिन यदि वे उपसरपंच का चुनाव करने में असफल रहे तो राज्य सरकार छ माह की अवधि के भीतर किसी व्यक्ति को उपसरपंच के पद पर नियुक्त कर सकती है।

सरपंच एवं पंच या सदस्य के रूप में निर्वाचन के लिए योग्यताएँ

किसी पंचायती राज संस्था के मतदाताओं की सूची में मतदाता के रूप में रजिस्ट्रीकृत प्रत्येक व्यक्ति ऐसी पंचायत राज संस्था के पंच या पंचास्थिति सदस्य के रूप में निर्वाचन के लिए योग्य होगा यदि ऐसा व्यक्ति—

- 1 राजस्थान राज्य के विधानमण्डल के निर्वाचन के लिए उस समय प्रभावी किसी भी कानून द्वारा या उसके अधीन अयोग्य नहीं है तथा उसने 21 वर्ष की आयु पूर्ण कर ली है।

- 2 किसी स्थानीय प्रधिकरण के अधीन कोई वैयक्तिक, पूंजीगत या अंतर्राज्यिक निपुणता धारण न करता हो।
- 3 दुराचार जिसमें नैतिक अधमता भी सम्मिलित है के कारण राज्य सरकार की सेवा से पदच्युत नहीं किया गया है और लोक सेवा में निपुणता हेतु अयोग्य घोषित नहीं किया गया है।
- 4 किसी भी पंचायतीराज संस्था के अधीन कोई भी वैयक्तिक पद या लाभ का पद धारण नहीं करता है।
- 5 सम्बन्धित पंचायत राज संस्था से उसका द्वारा या उसकी ओर से किसी भी सविदा में प्रत्यक्षतः या अप्रत्यक्षतः, अपने द्वारा या अपने भागीदार निदेशक या कर्मचारियों के द्वारा कोई भी अशुद्ध या हित किये गये किसी भी कार्य में ऐसे अशुद्ध या हित का स्वामित्व नहीं रखना है।
- 6 कुपट्टी नहीं है या कार्य के लिए असमर्थ बनाने वाले किसी भी अन्य शारीरिक या मानसिक दोष या रोग से ग्रस्त नहीं है।
- 7 नैतिक अधमता वाले किसी अपराध के लिए किसी सक्षम न्यायालय द्वारा दोषी नहीं ठहराया गया हो।
- 8 धारा 38 के निर्वाचन के लिए समय अपात्र नहीं है (इस धारा में पंचायतीराज संस्थाओं के अध्यक्ष-उपाध्यक्ष एवं सदस्यों को हटाये जाने एवं निपुणता सम्बन्धी प्रावधान है)।
- 9 सम्बन्धित पंचायतीराज संस्था द्वारा अधिरोपित किसी भी कर या फीस की रकम को, उसके माँग नोटिस प्रस्तुत किये जाने की तारीख से 2 माह तक भुगतान नहीं किया हो।
- 10 सम्बन्धित पंचायतीराज संस्था की ओर से या उसके विरुद्ध विधि व्यवसायी के रूप में नियोजित नहीं है।
- 11 राजस्वानुसृत भोजन निवारण अधिनियम, 1960 के अधीन दण्डनीय किसी अपराध के लिए दोषी सिद्ध नहीं ठहराया गया है (इस अधिनियम द्वारा भोजन भंडारण का निषेध करते हुए भोजन भंडारण करने, देने व सम्मिलित होने को दण्डनीय अपराध माना है)।
- 12 दो से अधिक बच्चों वाला नहीं किन्तु दो से अधिक बच्चों वाले किसी व्यक्ति को तब तक अयोग्य नहीं समझा जायेगा, जब तक उसके बच्चों की उस संख्या में घटोती नहीं होती जो इस अधिनियम के प्रारम्भ की तारीख की है। अर्थात् 23 अप्रैल, 1994।<sup>13</sup>

### दोहरी सदस्यता पर प्रतिबन्ध

पंचायतीराज अधिनियम, 1994 की धारा 20 के अनुसार कोई भी व्यक्ति दो या अधिक पंचायतीराज संस्थाओं का सदस्य नहीं बन सकता।<sup>14</sup> व्यक्ति एक पंचायतीराज संस्था का सदस्य होने हुए दूसरी सदस्यता के लिए अभ्यर्थी के रूप में खड़ा हो सकता है और यदि

यह चुन लिया जाता है तो उसके द्वारा पहले से धारित पद उस तिथि को रिक्त हो जाएगा जिसको वह चुना जाता है।<sup>15</sup> यदि कोई भी व्यक्ति एक साथ दो या अधिक पंचायती राज संस्थाओं का सदस्य चुन लिया जाता है तो वह व्यक्ति उस तारीख से जिसको वह चुना जाता है, 14 दिन के भीतर-भीतर, उन पंचायती राज संस्थाओं में से किसी एक की सूचना जिसमें वह सेवा करना चाहता है, सक्षम अधिकारी को देगा तब जिस पंचायती राज संस्था में वह सेवा करना चाहता है, उससे भिन्न पंचायती राज संस्था में उसका स्थान रिक्त हो जाएगा।<sup>16</sup>

इसी प्रकार धारा 21 के अनुसार कोई भी व्यक्ति किसी पंचायती राज संस्था का अध्यक्ष और संसद या किसी राज्यविधानमण्डल या किसी नगरपालिका मण्डल या किसी नगर परिषद् या किसी नगर निगम का सदस्य, दोनों नहीं रहेगा। यदि कोई व्यक्ति ऐसा है तो उसे चुने जाने की तारीख से 14 दिन की अवधि में एक स्थान से त्यागपत्र देना होगा यदि वह ऐसा नहीं करता है तो वह 14 दिन की समाप्ति पर अध्यक्ष नहीं रहेगा।<sup>17</sup>

### स्थानों एवं वर्गों का आरक्षण

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 में व्यवस्था है कि प्रत्येक पंचायती राज संस्था में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थान (क) अनुसूचित जातियों, (ख) अनुसूचित जनजातियों, (ग) पिछड़े वर्गों के लिए आरक्षित किये जाएंगे और इस प्रकार आरक्षित स्थानों की संख्या उस इकाई में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल संख्या के साथ लगभग वही इकाई में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल संख्या के साथ लगभग वही अनुपात होगा जो उस पंचायती राज संस्था क्षेत्र में ऐसी जातियों जनजातियों या वर्गों की जनसंख्या का उस क्षेत्र की कुल जनसंख्या के साथ है और ऐसे स्थान सम्बन्धित पंचायती राज संस्था में विभिन्न जातों या विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम द्वारा आवंटित किये जा सकेंगे।<sup>18</sup>

### महिलाओं का आरक्षण

- 1 अनुसूचित जाति जनजाति एवं पिछड़े वर्गों हेतु आरक्षित स्थानों में एक तिहाई स्थान इन जातियों, जनजातियों एवं वर्गों की महिलाओं के लिए आरक्षित किये गये हैं।<sup>19</sup>
- 2 सामान्य महिला वर्ग हेतु प्रत्येक पंचायती राज व्यवस्था में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल संख्या के एक तिहाई स्थान (जिनमें अनुसूचित जातियाँ/अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों की महिलाओं के लिए आरक्षित स्थानों की संख्या सम्मिलित है) महिलाओं के लिए आरक्षित किये गये हैं और ऐसे स्थान सम्बन्धित पंचायती राज संस्थाओं में विभिन्न जातों या निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम से आवंटित किये जायेंगे।<sup>20</sup>

### सारपंच के पद हेतु आरक्षण

सारपंच के पद के लिए भी अधिनियम में अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों पिछड़े वर्गों तथा महिलाओं को आरक्षण की सुविधा प्रदान की गई है। परन्तु राज्य में ऐसी जातियों, जनजातियों एवं वर्गों के लिए इस प्रकार आरक्षित पदों में से उठने की आरक्षित रखे

जायेंगे जितना कि कुल जनसंख्या में इन जातियों व वर्गों का अनुपात है। ऐसे पदों में से प्रत्येक को कुल संख्या के एक तिहाई स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित रखे जायेंगे।

आरक्षित पदों की संख्या विभिन्न पचायतों के लिए चक्रानुक्रम द्वारा आवंटित की जायेगी।<sup>11</sup> राजस्थान सरकार द्वारा जून 1999 में जारी अध्यादेश के अनुसार अनुसूचित क्षेत्र में सरपंच का पद अनुसूचित जनजाति के लिए आरक्षित होगा।

**सदस्यों, अध्यक्षों और उपाध्यक्षों की पदावधि**

इस अधिनियम में अन्यथा उपबन्धित के सिवाय—

- (क) किसी पचायती राज सभा के सदस्य, अध्यक्ष, सम्बन्धित पचायती राज सभा की अवधि के दौरान पद धारण करेंगे,
- (ख) किसी पचायती राज सभा का उपाध्यक्ष तब तक पद धारण करेगा जब तक कि वह संबंधित पचायती राज सभा का सदस्य बना रहता है।<sup>12</sup>

**पचायत का कार्यकाल**

पचायती राज सभाओं का कार्यकाल 73वें संविधान संशोधन द्वारा 5 वर्ष निर्धारित कर इन सभाओं के कार्यकाल को सुनिश्चितता प्रदान की गयी है। इसी क्रम में राजस्थान पचायती राज अधिनियम, 1994 द्वारा इन सभाओं का कार्यकाल 5 वर्ष निर्धारित किया गया है।<sup>13</sup> कोई भी पचायती राज सभा 5 वर्ष का कार्यकाल पूर्ण होने पर कार्यरत नहीं रह सकती। नई पचायती राज सभाओं के गठन हेतु निर्वाचन पाँच वर्ष की अवधि पूर्ण होने से पूर्व ही करवाने आवश्यक हैं। यदि कोई पचायती राज सभा 5 वर्ष की अवधि के पूर्व ही विघटित हो जाती है तो ऐसी विघटित सभा के नये निर्वाचन ऐसे विघटन की तिथि से छः माह के भीतर करा दिये जाने आवश्यक होंगे।<sup>14</sup> ऐसे निर्वाचन द्वारा गठित पचायती राज सभा पाँच वर्ष में बचे हुए उतने समय तक कार्यरत रहेगी। जितने तक वह पचायती राज सभा रहती यदि वह विघटित नहीं होती।<sup>15</sup> इस अधिनियम द्वारा निर्वाचन से सम्बन्धित कार्य निर्वाचन नामावलियों की तैयारी, उनके संचालन का अधीक्षण, निर्देशन एवं नियंत्रण राज्य निर्वाचन आयोग को सौंपे गये हैं।<sup>16</sup>

**अविश्वास प्रस्ताव का प्रावधान**

सरपंच एवं उपसरपंच के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव लाया जा सकता है किन्तु किसी पंच के प्रति अविश्वास का प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता। सरपंच एवं उपसरपंच के प्रति अविश्वास का प्रस्ताव लाने हेतु इस आशय का लिखित नोटिस पचायत के अध्यक्षतः निर्णीत सदस्यों में से कम से कम एक तिहाई सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरित हो, ऐसे प्रारूप में, जो निर्धारित किया जाये, प्रस्ताव की प्रति के सहित, नोटिस पर हस्ताक्षर करने वाले सदस्यों में से किसी एक के द्वारा सक्षम प्राधिकारी को व्यक्तिगतः प्रस्तुत किया जायेगा।<sup>17</sup> अधिकारी नोटिस की एक प्रति प्रस्ताव की प्रति सहित पचायत को अग्रप्रेषित करेगा तथा 30 दिन की अवधि में, नियत तारीख को पंचायत के कार्यालय पर प्रस्ताव पर विचार करने के लिए बैठक बुलायेगा, जिसकी सूचना सदस्यों को बैठक की तिथि से 15 दिन पूर्व दी जानी आवश्यक है।<sup>18</sup>

सक्षम प्राधिकारी ऐसी बैठकों को अध्यक्षता करेगा या उसके द्वारा नाम निर्दिष्ट अधिकारी।<sup>19</sup> ऐसी बैठक स्थागित नहीं की जा सकती।<sup>20</sup> अध्यक्षता करने वाला व्यक्ति



उपस्थित सदस्यों के समक्ष उस प्रस्ताव को पढ़ेगा और उसे विचार-विमर्श के लिए खुला घोषित करेगा।<sup>1</sup> इस प्रस्ताव पर कोई भी विचार-विमर्श स्थगित नहीं किया जा सकता।<sup>2</sup> बैठक प्रारम्भ होने से दो घण्टे की समाप्ति पर विचार-विमर्श स्वतः ही समाप्त हो जायेगा तथा प्रस्ताव मतदान के लिए रखा जायेगा।<sup>3</sup> अध्यक्षता करने वाला व्यक्ति प्रस्ताव पर अपने विचार व्यक्त नहीं करेगा और न ही मतदान में भाग लेने का हकदार होगा।<sup>4</sup> बैठक की समाप्ति पर बैठक की कार्यवाही की एक प्रति, प्रस्ताव की प्रति तथा मतदान के परिणाम सहित सक्षम प्राधिकारी सम्बन्धित पचायत तथा ऐसी पचायत पर अधिकारिता रखने वाली पचायत समिति को तुरन्त प्रेषित करेगा।<sup>5</sup> यदि अविश्वास का प्रस्ताव व पचायत के कम से कम 2/3 सदस्यों के समर्थन से पारित हो जाये तो, इस तथ्य को अध्यक्षता करने वाला अधिकारी पचायत कार्यालय के सूचनापट्ट पर उसका एक नोटिस चिपका करके और उसे राजपत्र में अधिसूचित करवा करके प्रकाशित करायेगा और सम्बन्धित सरपंच या उपसरपंच उस तारीख से जिसको उक्त नोटिस पचायत कार्यालय के सूचनापट्ट पर चिपकाया जाता है, पद धारण करना बंद कर देगा और पद रिक्त कर देगा।<sup>6</sup> यदि प्रस्ताव पूर्वोक्त रूप से पारित नहीं हो या गणपूर्ति के अभाव में बैठक नहीं हो जा सके तो उसी सरपंच या उपसरपंच में अविश्वास के प्रस्ताव का कोई नोटिस ऐसी बैठक की तारीख से एक वर्ष तक नहीं लाया जा सकता।<sup>7</sup> अविश्वास का नोटिस सरपंच या उपसरपंच के पद ग्रहण करने के दो वर्ष के भीतर नहीं लाया जा सकता।<sup>8</sup> अविश्वास प्रस्ताव पर विचार करने के लिए बैठक हेतु गणपूर्ति के लिए मतदान करने के हकदार व्यक्तियों की कुल संख्या की एक तिहाई संख्या आवश्यक है।<sup>9</sup>

### गणपूर्ति—

किसी भी पचायती राज सभा की बैठक की वैधानिकता हेतु गणपूर्ति निर्धारित की गई है। गणपूर्ति हेतु कुल सदस्य संख्या के एक तिहाई सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है। यदि बैठक के लिए नियम समय पर गणपूर्ति न हो तो अध्यक्षता करने वाला अधिकारी 30 मिनट तक इंतजार करेगा। इसके बावजूद गणपूर्ति न हो तो बैठक को अन्य किसी भावी तिथि के लिए स्थगित करेगा। इस प्रकार नियम बैठक का नोटिस सम्बन्धित पचायती राज सभा के कार्यालय में चिपका दिया जायेगा। इस प्रकार स्थगित बैठक के बाद बुलाई गई बैठक में गणपूर्ति पर विचार किये बिना ऐसे समस्त विषयों का निपटारा किया जायेगा जिन पर स्थगित बैठक में विचार किया जाना था।<sup>10</sup>

### बैठकों की अध्यक्षता—

बैठकों की अध्यक्षता सरपंच तथा उसकी अनुपस्थिति में उपसरपंच करेगा। यदि दोनों अनुपस्थित हो तो उपस्थित सदस्य अपने में से किसी एक को अध्यक्षता करने के लिए चुनेंगे परन्तु ऐसा सदस्य हिन्दी पढ़ने व लिखने में समर्थ होना चाहिए।<sup>11</sup>

### पचायत का कर्मचारीबृन्द

पचायती राज अधिनियम, 1994 में पचायती के लिए पर्याप्त कर्मचारियों की व्यवस्था की गई है। पचायत का मुख्य कर्मचारी सचिव होता है। एक पचायत के लिए एक सचिव नियुक्त किया जा सकता है या पचायतों के समूह के लिए एक ही सचिव की नियुक्ति की जा सकती है और समूह पचायत सचिव का नाम दिया जा सकता है। सचिव के अतिरिक्त पचायत में अन्य कर्मचारियों की आवश्यकतानुसार नियुक्ति पचायत द्वारा की जा सकती है।

### 1. साधारण कृत्य :

1. पंचायत क्षेत्र के विकास के लिए वार्षिक योजनाएँ तैयार करना।
2. वार्षिक बजट तैयार करना।
3. प्राकृतिक आपदाओं में सहायता जुटाना।
4. लोक सम्पत्तियों पर के अतिक्रमण हटाना।
5. सामुदायिक कार्यों के लिए स्वैच्छिक श्रम और अभिदान का संगठन।
6. गाँव (गाँवों) की आवश्यक साख्खिकी रखना।

### 2. प्रशासन के क्षेत्र में :

1. परिसरों का सख्खायकन।
2. जनगणना करना।
3. पंचायत सर्किल में कृषि उपज के उत्पन्न को बढ़ाने के लिए कार्यक्रम बनाना।
4. ग्रामीण विकास स्कीमों के कार्यान्वयन के लिए आवश्यक प्रदायों और वित्त की अपेक्षा दर्शित करने वाला विवरण तैयार करना।
5. ऐसी प्रणाली के रूप में कार्य करना जिसके माध्यम से केन्द्रीय या राज्य सरकार द्वारा किसी भी प्रयोजन के लिए दी गई सहायता पंचायत सर्किल में पहुँचे।
6. सर्वेक्षण करना।
7. पशु स्टेण्डो, खलिहाने, चरागाहों और सामुदायिक भूमियों पर नियंत्रण।
8. ऐसे मेलों, तीर्थयात्राओं और उत्सवों की, जिनका प्रबंध राज्य सरकार या किसी पंचायत समिति द्वारा नहीं किया जाता है, स्थापना, रख-रखाव और विनियमन।
9. घेरोजगारी की साख्खिकी तैयार करना।
10. ऐसी शिकायतों की समुचित प्राधिकारियों को रिपोर्ट करना, जो पंचायत द्वारा दूर नहीं की जा सकती हो।
11. पंचायत अभिलेखों की तैयारी, सधारण और अनुरक्षण करना।
12. जन्म, मृत्यु और विवाहों का ऐसी रीति और ऐसे प्रारूप में रजिस्ट्रीकरण, जो राज्य सरकार द्वारा इस निमित्त साधारण या विशेष आदेश द्वारा अधिकथित किया जाये।
13. पंचायत वृत्त के भीतर के गाँव के विकास के लिए योजनाएँ तैयार करना।

### 3. कृषि विस्तार सहित कृषि :

1. कृषि और यागवानी की प्रोत्साहित और विकास।
2. बजर भूमियों का विकास।
3. चरागाहों का विकास और रख-रखाव और उनके अप्राधिकृत अन्य सक्रमण और उपयोग को रोकना।

#### 4. पशुपालन, डेरी और कुक्कुट पालन :

- 1 पशुओं, कुक्कुटों और अन्य पशुधन की नस्ल का विकास।
- 2 डेरी उद्योग, कुक्कुट-पालन और सुअर-पालन की प्रोन्नति।
- 3 चरगाह विकास।

#### 5. मत्स्य पालन

- 1 गाँव (गाँवों) में मत्स्य पालन का विकास।

#### 6. सामाजिक और फार्म वानिकी, लघु वन उपज, ईंधन और चारा :

- 1 गाँव और जिला सड़कों के पार्श्वों पर और उसके नियंत्रण के अधीन की अन्य लोक भूमियों पर वृक्षों पर रोपण और परिरक्षण।
- 2 ईंधन रोपण और चारा विकास।
- 3 फार्म वानिकी की प्रोन्नति।
- 4 सामाजिक वानिकी और कृषि पौधशालाओं का विकास।

#### 7. लघु सिंचाई

50 एकड़ तक सिंचाई करने वाले जलशायों का नियंत्रण और रख-रखाव।

#### 8. खादी, ग्राम और कुटीर उद्योग :

- 1 ग्रामीण और कुटीर उद्योगों को प्रोन्नत करना।
- 2 ग्रामीण खेती के फायदे के लिए चेतना शिविरों, सेमिनारों और प्रशिक्षण कार्यक्रमों, कृषि और औद्योगिक प्रदर्शनों का आयोजन।

#### 9. ग्रामीण आवास :

- 1 अपनी अधिकारिता के भीतर मुक्त आवास स्थलों का आवंटन।
- 2 आवासों, स्थलों और अन्य प्राईवेट तथा लोक सम्पत्तियों से सम्बन्धित अभिलेख रखना।

#### 10. पेय जल :

- 1 पेयजल कुओं, जलाशयों और तालबों का संनिर्माण, मरम्मत और रख-रखाव।
- 2 जल प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण।
- 3 हैण्ड पम्पों का रख-रखाव और पम्प और जलाशय स्कोमें।

#### 11 सड़कें, भवन, पुलियाएँ, पुल नौघाट, जलमार्ग और अन्य संचार साधन :

- 1 ग्राम सड़कों, नालियों और पुलियाओं का संनिर्माण और रख-रखाव।
- 2 अपने नियंत्रण के अधीन के या सरकार या किसी भी लोक प्राधिकरण द्वारा उसे अंतरित भवनों का रख-रखाव।
- 3 नावों, नौघाटों और जल मार्गों का रख-रखाव।

12. ग्रामीण विद्युतीकरण, जिसमें लोक मार्गों और अन्य स्थानों पर प्रकाश व्यवस्था करना और उसका रख-रखाव सम्मिलित है।

13. गैर-परम्परागत ऊर्जा स्रोत

- 1 गैर-परम्परागत ऊर्जा योजनाओं को प्रोन्नति और रख-रखाव,
- 2 सामुदायिक गैर-परम्परागत ऊर्जा युक्तियों का, जिसमें गोबर गैस सयन सम्मिलित है, रख-रखाव,
- 3 विकसित चूल्हों और अन्य दक्ष ऊर्जा युक्तियों का प्रचार।

14. गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम :

- 1 अधिकाधिक नियोजन और उत्पादक आस्तियों आदि के सृजन के लिए गरीबी उन्मूलन सम्बन्धी जन चेतना को और उसमें भागीदारी को प्रोन्नत करना,
- 2 ग्राम सभाओं के माध्यम से विभिन्न कार्यक्रमों के अधीन हिताधिकारियों का चयन,
- 3 पूर्वोक्त के प्रभावी कार्यान्वयन और अनुवीक्षण में भाग लेना।

15. शिक्षा ( प्राथमिक ) :

- 1 समग्र साक्षरता कार्यक्रम के लिए लोक चेतना प्रोन्नत करना और ग्राम शिक्षा समितियों में भाग लेना,
- 2 प्राथमिक विद्यालयों और उनके प्रयत्न में लड़कों का और विशेष रूप से लड़कियों का पूर्ण नामांकन और उपस्थिति सुनिश्चित करना।

16. प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षा :

प्रौढ़ साक्षरता कार्यक्रम को प्रोन्नत करना और उसका अनुवीक्षण।

17. पुस्तकालय :

ग्राम पुस्तकालय और पाचनालय।

18. सांस्कृतिक क्रियाकलाप :

सामाजिक और सांस्कृतिक क्रियान्वयन को प्रोन्नत करना।

19. बाजार और मेले :

मेलों (पशु मेलों सहित) और उत्सवों का विनियमन।

20. ग्रामीण स्वच्छता :

- 1 सामान्य स्वच्छता रखना,
- 2 होक सड़कों, नालियों, जलाशयों, कुओं और अन्य लोक स्थानों को सफाई,
- 3 श्मशान और कब्रिस्तान भूमियों का रख-रखाव और विनियमन,
- 4 ग्रामीण शौचालयों, सुविधा पाकों और स्नान स्थलों और शोकपिटों इत्यादि का सन्निर्माण और रख-रखाव,

- 5 अदावकृत शवों और जीव-जन्तु शवों का निपटारा,
- 6 धोने और स्नान के घाटों का प्रबन्ध और नियंत्रण।

## 21 लोक स्वास्थ्य और परिवार कल्याण -

- 1 परिवार कल्याण कार्यक्रमों का क्रियान्वयन,
- 2 महामारी की रोक और उपचार के उपाय,
- 3 मास, मछली और अन्य विनश्वर खाद्य पदार्थों के विक्रय का विनियमन,
- 4 मानव और पशु टीकाकरण के कार्यक्रम में भाग लेना,
- 5 खाने और मनोरंजन के स्थानों का अनुज्ञापन,
- 6 आवाज कुत्तों का नशान,
- 7 खाली और घमड़ों के संस्करण, घर्मशोधन और रंगाई का विनियमन,
- 8 आपराधिक और हानिकारक व्यापारों का विनियमन।

## 22 महिला और बाल विकास

- 1 महिला और बाल कल्याण कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में भाग लेना,
- 2 विद्यालय स्वास्थ्य और पोषाहार कार्यक्रमों को प्रोन्नत करना,
- 3 आगनबाड़ी केन्द्रों का पर्यवेक्षण।

## 23 विकलांगों और मंदबुद्धि वालों के कल्याण सहित समाज कल्याण :

- 1 विकलांगों, मंदबुद्धि वालों और निराश्रितों के कल्याण सहित समाज कल्याण कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में भाग लेना,
- 2 वृद्ध और विधवा पेशन तथा सामाजिक बीमा योजनाओं में सहायता करना।

## 24. कमजोर वर्गों और विशेषता अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण :

- 1 अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों, पिछड़े वर्गों और अन्य कमजोर वर्गों के सम्बन्ध में जन जागृति को प्रोन्नत करना,
- 2 कमजोर वर्गों के कल्याण के लिए विनिर्दिष्ट कार्यक्रम के कार्यान्वयन में भाग लेना।

## 25. लोक विकास व्यवस्था :

- 1 आवश्यक वस्तुओं के वितरण के सम्बन्ध में जन जागृति को प्रोन्नत करना,
- 2 लोक वितरण व्यवस्था का अनुवीक्षण।

## 26. सामुदायिक आस्तियों का रख-रखाव :

1. सामुदायिक आस्तियों का रख-रखाव।
- 2 अन्य सामुदायिक आस्तियों का परिरक्षण और रक्ष-रखाव।

- 27 धर्मशालाओं और ऐसी ही संस्थाओं का निर्माण और रखरखाव।
- 28 पशुशुद्धी, पोखरी और गाड़ी स्टेशनों का निर्माण और रखरखाव।
- 29 बूचड़खानों का निर्माण और रखरखाव।
- 30 लोक दद्यातों, खेल के मैदानों इत्यादि का रखरखाव।
- 31 लोक स्थानों के खाद के भंडारों का विनियमन।
- 32 शराब की दुकानों का विनियमन।
- 33 पंचायतों की सामान्य शक्तियाँ

इस अधिनियम के अधीन ठस सौंपे समनुदिष्ट का प्रत्यायोजित किये गये कृत्या के त्रियान्वयन के लिए आवश्यक या आनुषंगिक सभी कार्य करना और विशिष्ट तथा पूर्वगामी शक्ति पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना इसके अधीन विनिर्दिष्ट की गयी सभी शक्तियों का प्रयोग करना।<sup>63</sup>

### पंचायत समिति संरचना व कार्य

पंचायतीराज व्यवस्था के मध्यवर्ती सोपान पंचायत समिति को भी विकासोन्मुखो व प्रभावी व जनोन्मुखी बनाने के प्रयास सगठनात्मक एवं कार्यात्मक दृष्टिकोण से करने का प्रयास भारत सरकार के 73वें संविधान संशोधन प्रदत्त पंचायतीराज तंत्र में किये गये हैं। 1959 के पंचायत समिति अधिनियम को विलोपित करते हुए राज्य सरकार में 23 अप्रैल 1994 को नया पंचायती राज अधिनियम लागू किया जिसके माध्यम से कई नवीन व क्रान्तिकारी प्रावधानों को पहली बार लागू किया गया।

#### पंचायत समिति का गठन

73वें भारतीय संविधान संशोधन के अनुसार प्रत्येक राज्य में प्रायः मध्यवर्ती और जिला स्तरों पर पंचायत का गठन किया जाएगा। इस मध्यवर्ती स्तर का गठन एस राज्यों में नहीं किया जाएगा जिनकी संख्या 20 लाख से अधिक नहीं है।<sup>64</sup>

#### पंचायत समिति की स्थापना

खण्ड स्तर पर पंचायत समितियाँ होंगी। पंचायत समितियों के लिए खण्डों का निर्धारण राज्य सरकार द्वारा राजपत्र में अभिसूचना जारी कर किया जाएगा। ऐसे खण्डों में वह स्थानीय क्षेत्र सम्मिलित नहीं किया जा सकेगा जो पहले ही किसी नगरपालिका या किसी छावनी बोर्ड में सम्मिलित कर लिया गया है। पंचायत समिति सम्पूर्ण खण्ड पर अधिकारिता रखेगी और अपने क्षेत्र के किसी भी भाग में अपना कार्यालय रख सकेगी।<sup>65</sup> पंचायतों के समान ही पंचायत समितियों को भी विधिक स्वरूप प्रदान किया गया है। इस हेतु व्यवस्था की गई है कि पंचायत समिति<sup>66</sup>

- 1 निर्गमित निकाय होगी
- 2 इन्हे शाश्वत उत्तराधिकार प्राप्त होगा।
- 3 इनकी एक सामान्य मुहर होगी।

- 4 उन्हे क्रय अथवा दान द्वारा या चल और अचल दोनों प्रकार की सम्पत्ति अर्जित धारित प्रशासित एवं अन्तरित करने का अधिकार होगा।
- 5 वे सविदा कर सकेंगे।
- 6 वे अपने नाम से ऋण ला सकेंगे तथा उनके विरुद्ध ऋण लाया जा सकेगा।

राज्य सरकार स्वयं या पंचायत समिति या पंचायत समिति क्षेत्र के निवासियों के निवेदन पर विहित रीति से प्रकाशित एक मास के नोटिस के पश्चात् किसी भी समय राजपत्र में अधिसूचना द्वारा ऐसी पंचायत समिति का नाम परिवर्तित कर सकेंगे।<sup>67</sup>

### पंचायत समिति का गठन

- 1 प्रधान  
[अप्रत्यक्ष निर्वाचित]
- 2 उपप्रधान  
[अप्रत्यक्ष निर्वाचित]
- 3 निर्वाचित सदस्य  
[प्रत्यक्ष निर्वाचित]
- 4 विधानसभा सदस्य  
[पदेन सदस्य]  
[पंचायत समिति क्षेत्र]

राज्य सरकार नियमों का निर्धारण कर, उनके अनुसार, प्रत्येक पंचायत समिति क्षेत्र के लिए प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों की सख्या निर्धारित करेगी और ऐसे क्षेत्र को एकल सदस्य प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में इस प्रकार विभाजित करेगी कि प्रत्येक प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या जहाँ तक सम्भव हो, सम्पूर्ण पंचायत समिति क्षेत्र में समान हो।<sup>68</sup> परन्तु एक लाख तक की जनसंख्या वाले किसी पंचायत समिति क्षेत्र में 15 निर्वाचन क्षेत्र होंगे। पंचायत समिति क्षेत्र की जनसंख्या 1 लाख से अधिक होने पर प्रत्येक पन्द्रह हजार या उसके भाग के लिए, पन्द्रह की सख्या में दो बढ़ोत्तरी कर दो जायेगी।<sup>69</sup> किसी पंचायत समिति में निम्नलिखित सदस्य होंगे—

1. इतने प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्षतः निर्वाचित सदस्य जो उक्त प्रकार से निर्धारित किये जायें।
2. ऐसे निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करने वाले राज्य विधानसभा के सभी सदस्य जिनमें पंचायत समिति क्षेत्र पूर्णतः या भागतः समाविष्ट हैं।

### प्रधान एवं उपप्रधान हेतु निर्वाचन

प्रधान पंचायत समिति का अध्यक्ष होता है और प्रधान की अनुपस्थिति में उप-प्रधान अध्यक्ष का कार्य करता है। राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 में प्रधान एवं उप-प्रधान के निर्वाचन की व्यवस्था निम्न प्रकार से की गई है—

- 1 पंचायत समिति के निर्वाचित सदस्य चुनाव के पश्चात् शीघ्र अपने में से दो सदस्यों का चुनाव क्रमशः प्रधान और उपप्रधान के लिए करेंगे और जब जब प्रधान या उपप्रधान के पद की कोई आकस्मिक रिक्ति हो तब तब वे अपने में से किसी दूसरे सदस्य का चुनाव प्रधान या ब्यावस्थित उपप्रधान होने के लिए करेंगे परन्तु यदि कोई रिक्ति एक मास से कम की अवधि के लिए है तो कोई भी निर्वाचन नहीं कराया जायेगा।<sup>PO</sup>
- 2 प्रधान और उपप्रधान का निर्वाचन और उक्त पदों की शक्तियों का भरा जाना ऐसे नियमों के अनुसार होगा जो बनाये जायें।<sup>1</sup>

अतः जाहिर है कि पंचायत समिति के प्रधान व उपप्रधान का चुनाव पंचायत समिति के सदस्यों द्वारा अपने में से किया जाता है।

**पंचायत समिति सदस्यों के निर्वाचन हेतु योग्यताएँ**

निर्वाचन हेतु पंचायतराज सभा सदस्यों के रूप का निर्धारण पंचायती राज व्यवस्था के तीनों स्तरों पर समान है। जैसे अधिनियम के अनुसार पंचायत समिति सदस्यों हेतु निर्वाचन योग्यताएँ निम्नानुसार हैं—

- 1 राजस्थान राज्य के विधानमण्डल के निर्वाचन के लिए उस समय प्रभावी किसी भी कानून द्वारा या उसके अधीन अयोग्य नहीं है तथा उसने 21 वर्ष की आयु पूर्ण कर ली है।
- 2 किसी स्थानीय प्राधिकरण के अधीन कोई धैतनिक पूर्णकालिक या अशकालिक नियुक्ति धारण न करता हो।
- 3 दुराचार जिसमें नैतिक अधमता भी सम्मिलित है के कारण राज्य सरकार की सेवा से पदच्युत नहीं किया गया है और लोक सेवा में नियुक्ति हेतु अयोग्य घोषित नहीं किया गया है।
- 4 किसी भी पंचायती राज सभा के अधीन कोई भी धैतनिक पद या लाभ का पद धारण नहीं करता है।
- 5 सम्बन्धित पंचायत राज सभा से उसके द्वारा या उसकी ओर से किसी भी सचिवा में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष अपने द्वारा या अपने भागीदार नियोजक या कर्मचारियों के द्वारा कोई भी अश या हित किये गये किसी भी कार्य में ऐसे अश या हित का स्वामित्व नहीं रखता है।
- 6 फुफ्फी नहीं है या कार्य के लिए असमर्थ बनाने वाले किसी भी अन्य शारीरिक या मानसिक दोष या रोग से ग्रस्त नहीं है।
- 7 नैतिक अधमता वाले किसी अपराध के लिए किसी सक्षम न्यायालय द्वारा दोषी नहीं ठहराया गया हो।
- 8 धारा 38 के अधीन निर्वाचन के लिए समय अपात्र नहीं है (इस धारा में पंचायती राज सभाओं के अध्यक्ष उपाध्यक्ष एवं सदस्यों को रटाये जाने एवं नियुक्ति सम्बन्धी प्रावधान हैं)



- 9 सम्बन्धित पचायतीराज सस्था द्वारा अधिरोपित किसी भी कर या फीस को रकम को, उसके माँग नोटिस प्रस्तुत किये जाने की तारीख से 2 माह तक भुगतान नहीं किया हो।
- 10 सम्बन्धित पचायती राज सस्था द्वारा की ओर से या उसके विरुद्ध विधि व्यवसायी के रूप में नियोजित नहीं है।
- 11 राजस्थान मृत्युभोज निवारण अधिनियम, 1960 के अधीन दण्डनीय किसी अपराध के लिए दोषी सिद्ध नहीं ठहराया गया है (इस अधिनियम द्वारा मृत्यु भोज का निषेध करते हुए मृत्यु भोज करने, देने व सम्मिलित होने को दण्डनीय अपराध माना है)।
- 12 दो से अधिक बच्चों वाला नहीं किन्तु दो से अधिक बच्चों वाले किसी व्यक्ति को तब तक अयोग्य नहीं समझा जायेगा, जब तक उसके बच्चों की उस सख्या में बढ़ोतरी नहीं होती जो इस अधिनियम के प्रारम्भ की तारीख को है। अर्थात् 23 अप्रैल, 1994 ई<sup>2</sup>

### दोहरी सदस्यता पर प्रतिबन्ध :

पचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 20 के अनुसार कोई भी व्यक्ति दो या अधिक पचायती राज सस्थाओं का सदस्य नहीं बन सकता ई<sup>3</sup>

### स्थानों एवं वर्गों का आरक्षण

राजस्थान पचायती राज अधिनियम, 1994 में व्यवस्था है कि प्रत्येक पचायती राज सस्था में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थान (क) अनुसूचित जातियों, (ख) अनुसूचित जनजातियों, (ग) पिछड़े वर्गों के लिए आरक्षित किये जाएंगे और इस प्रकार आरक्षित स्थानों की सख्या उस इकाई में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल सख्या के साथ लगभग वही इकाई में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल सख्या के साथ लगभग वही अनुपात होगा जो उस पचायती राज सस्था क्षेत्र में ऐसी जातियों, जनजातियों या वर्गों की जनसख्या का उस क्षेत्र की कुल जनसख्या के साथ है और ऐसे स्थान सम्बन्धित पचायती राज सस्था में विभिन्न वाडों या विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम द्वारा आवंटित किये जा सकेंगे ई<sup>4</sup>

### महिलाओं का आरक्षण

- 1 अनुसूचित जाति, जनजाति एवं पिछड़े वर्गों हेतु आरक्षित स्थानों में एक तिहाई स्थान इन जातियों, जनजातियों एवं वर्गों की महिलाओं के लिए आरक्षित किये गये हैं ई<sup>5</sup>
- 2 सामान्य महिला वर्ग हेतु प्रत्येक पचायती राज व्यवस्था में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल सख्या के एक तिहाई स्थान (जिनमें अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों की महिलाओं के लिए आरक्षित स्थानों की सख्या सम्मिलित है) महिलाओं के लिए आरक्षित किये गये हैं और ऐसे स्थान सम्बन्धित पचायती राज सस्थाओं में विभिन्न वाडों या निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम से आवंटित किये जायेंगे ई<sup>6</sup>

## प्रधान के पद हेतु आरक्षण

प्रधान के पद के लिए भी अधिनियम में अनुसूचित जातियों अनुसूचित जनजातियों पिछड़े वर्गों तथा महिलाओं को आरक्षण की सुविधान प्रधान की गई है। परन्तु राज्य में ऐसी जातियों जनजातियों एवं वर्गों के लिए इस प्रकार आरक्षित पदों में से उतने ही आरक्षित रखे जायेंगे जितना कि कुल जनसंख्या में इन जातियों व वर्गों का अनुपात है। ऐसे पदों में से प्रत्येक की कुल संख्या के एक तिहाई स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित रखे जायेंगे।<sup>77</sup>

आरक्षित पदों की संख्या विभिन्न पंचायती समितियों के लिए चक्रानुक्रम द्वारा आवंटित की जायेगी। राजस्थान सरकार द्वारा जून 1999 में जारी अध्यादेश के अनुसार अनुसूचित क्षेत्र में प्रधान का पद अनुसूचित जनजाति के लिए आरक्षित होगा।

## अविश्वास प्रस्ताव का प्रावधान

प्रधान एवं उपप्रधान के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव लाया जा सकता है किन्तु किसी पंचायत समिति सदस्य के प्रति अविश्वास का प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता। प्रधान या उपप्रधान के प्रति अविश्वास का प्रस्ताव लाने हेतु इस आशय का लिखित नोटिस पंचायत समिति के प्रत्यक्षत निर्वाचित सदस्यों में से कम से कम एक तिहाई सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरित हो ऐसे प्रारूप में जो निर्धारित किया जाये प्रस्ताव की प्रति के सहित नोटिस पर हस्ताक्षर करने वाले सदस्यों में से किसी एक के द्वारा संक्षम प्राधिकारी को व्यक्तिशः प्रस्तुत किया जायेगा।<sup>78</sup>

यदि अविश्वास का प्रस्ताव पंचायत समिति के कम से कम 2/3 सदस्यों के समर्थन से पारित हो जाये तो इस तथ्य को अध्यक्षता करने वाला अधिकारी पंचायत समिति कार्यालय के सूचनापट्ट पर उसका एक नोटिस चिपका करके और उसे राजपत्र में अधिसूचित करवा करके प्रकाशित करायेगा और सम्बन्धित प्रधान या उपप्रधान उस तारीख से जिसको उक्त नोटिस पंचायत समिति कार्यालय के सूचनापट्ट पर चिपकाया जाता है पद धारण करना बंद कर देगा और पद रिक्त कर देगा।<sup>79</sup> यदि प्रस्ताव पूर्वोक्त रूप से पारित नहीं हो या गणपूर्ति के अभाव में बैठक नहीं की जा सकती है तो उसी प्रधान या उपप्रधान में अविश्वास का कोई प्रस्ताव का नोटिस ऐसी बैठक की तारीख से एक वर्ष तक नहीं लाया जा सकता।<sup>80</sup> अविश्वास का नोटिस प्रधान या उपप्रधान के पद धारण करने के दो वर्ष के भीतर नहीं लाया जा सकता।<sup>81</sup> अविश्वास के प्रस्ताव पर विचार करने के लिए बैठक हेतु गणपूर्ति के लिए मतदान करने के हकदार व्यक्तियों की कुल संख्या को एक तिहाई संख्या आवश्यक है।

## पंचायत समिति का कार्यकाल

पंचायती राज संस्थाओं का कार्यकाल 73वे संविधान संशोधन द्वारा 5 वर्ष निर्धारित कर इन संस्थाओं के कार्यकाल को सुनिश्चितता प्रदान की गयी है। इसी क्रम में राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1994 द्वारा इन संस्थाओं का कार्यकाल 5 वर्ष निर्धारित किया गया है।<sup>82</sup> कोई भी पंचायती राज संस्था 5 वर्ष का कार्यकाल पूर्ण होने पर कार्यरत नहीं रह सकती। नई पंचायती राज संस्थाओं के गठन हेतु निर्वाचन पाँच वर्ष की अवधि पूर्ण होने से पूर्व ही करवाने आवश्यक हैं। यदि कोई पंचायती राज संस्था 5 वर्ष की अवधि के पूर्व ही विघटित हो जाती है तो ऐसी विघटित संस्था के नये निर्वाचन ऐसे विघटन की तिथि से छ माह के भीतर करा

दिये जाने आवश्यक होंगे।<sup>14</sup> ऐसे निर्वाचन द्वारा गठित पंचायती राज सभा पाँच वर्ष में बचे हुए उतने समय तक कार्यरत रहेगी। जितने तक वह पंचायती राज सभा रहती यदि वह विघटित नहीं होती।<sup>15</sup> इस अधिनियम द्वारा निर्वाचन से सम्बन्धित कार्य निर्वाचन नामावलियों की तैयारी, उनके संचालन का अधीक्षण, निर्देशन एवं नियंत्रण राज्य निर्वाचन आयोग को सौंपे गये हैं।<sup>16</sup>

### \*प्रधान, उप-प्रधान व सदस्यों का कार्यकाल

पंचायत राज अधिनियम, 1994 की धारा 30 के अनुसार पंचायत समिति पदाधिकारियों का कार्यकाल उपबन्धित के अन्तर्गत—

- 1 किसी पंचायती राज सभा के सदस्य, अध्यक्ष, सम्बन्धित पंचायती राज सभा की अवधि के दौरान पद धारण करेंगे,
- 2 किसी पंचायती राज सभा का उपाध्यक्ष तब तक पद धारण करेगा जब तक कि वह सम्बन्धित पंचायती राज सभा का सदस्य बना रहता है।

नये अधिनियम के अनुसार सभी पंचायतीराज सभाओं के पदाधिकारियों व सदस्यों के कार्यकाल के नियम समान हैं।

### गणपूर्ति

पंचायत समिति की बैठक हेतु कुल सदस्य सख्या के एक तिहाई सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है।<sup>17</sup>

### बैठकों की अध्यक्षता

बैठकों की अध्यक्षता प्रधान तथा उसकी अनुपस्थिति में उपप्रधान करेगा और दोनों की अनुपस्थिति में उपस्थित सदस्य अपने में से किसी एक को उस अवसर पर अध्यक्षता करने के लिए चुनेंगे किन्तु ऐसा सदस्य हिन्दी बोलने और लिखने में समर्थ होना चाहिए।<sup>18</sup>

### समिति व्यवस्था

पंचायत समिति के द्वारा कार्य संचालन कुशलतापूर्वक हो सके इस हेतु राजस्थान पंचायत राज अधिनियम, 1994 में पंचायत समितियों की स्थायी समितियों के गठन के प्रावधान किये गये हैं। अधिनियम के अनुसार प्रत्येक पंचायत समिति निम्नलिखित विषय समूहों में से प्रत्येक के लिए एक-एक स्थायी समिति गठित करेगी, अर्थात्—

- 1 प्रशासन, वित्त और करधान समिति।
- 2 उत्पादन कार्यक्रम समिति—जिसमें कृषि, पशुपालन, लघु सिंचाई, सहकारिता, लघु उद्योग और अन्य सहसम्बद्ध विषय सम्मिलित हैं।
- 3 शिक्षा समिति—इसमें समाज शिक्षा सम्मिलित है।
- 4 समाज सेवाएँ एवं सामाजिक न्याय समिति—इसमें ग्रामोण जल प्रदाय, स्वास्थ्य और सफाई, ग्रामदान, संचार, कम्पोजर वर्ग का कल्याण और सहसम्बद्ध विषय सम्मिलित हैं।<sup>19</sup>
- 5 पाचवी समिति का प्रावधान—पंचायत समिति को यह अधिकार दिया गया है कि वह चाहे तो किसी ऐसे विषय या किन्हीं अन्य ऐसे विषयों पर एक और

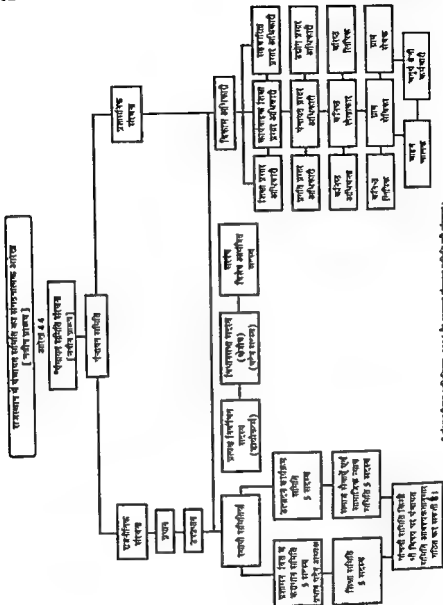
पृथक् पाचवीं समिति का गठन कर सकती है। जिनके बारे में पहले कोई समिति गठित नहीं की गई है।<sup>90</sup>

### समितियाँ सम्बन्धी अन्य प्रावधान

- 1 प्रत्येक स्थायी समिति में पंचायत समिति के लिए निर्वाचित सदस्यों में से 5 सदस्य होंगे।<sup>91</sup>
- 2 प्रधान प्रशासन वित्त और कल्याण समिति का पदेन अध्यक्ष होगा।<sup>92</sup>
- 3 उप प्रधान एसी स्थायी समिति का पदेन अध्यक्ष होगा जिसका वह सदस्य निर्वाचित हुआ है तथा प्रधान जिसका सदस्य नहीं है।<sup>93</sup>
- 4 प्रत्येक ऐसी अन्य समिति के लिए जिनका कोई भी पदेन अध्यक्ष नहीं हो अध्यक्ष विहीन रीति से निर्वाचित किया जाएगा।<sup>94</sup>
- 5 प्रत्येक स्थायी समिति उसे सौंप गया विषयों के सम्बन्ध में पंचायत समिति की ऐसी शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कर्तव्यों का निर्वहन करेगी जो ऐसी स्थायी समिति को समय समय पर प्रत्यापन्नित किया जाये।<sup>95</sup>
- 6 प्रत्येक स्थायी समिति का कार्यकाल एक वर्ष होगा।<sup>96</sup>
- 7 यदि किसी स्थायी समिति का कोई सदस्य उसके अध्यक्ष की पूर्ण अनुमति के बिना स्थायी समिति की पाँच बैठकों में लगातार अनुपस्थित रहता है तो स्थायी समिति में उसका स्थान रिक्त घोषित कर दिया जायेगा। यदि अध्यक्ष स्वयं इस प्रकार अनुपस्थित है तो वह अनुपस्थित रहने के लिए प्रधान का अनुमोदन प्राप्त करेगा यदि प्रधान स्वयं अनुपस्थित है तो उसके द्वारा पंचायत समिति का अनुमोदन प्राप्त किया जायेगा।<sup>97</sup>
- 8 पंचायत समिति किसी भी स्थायी समिति से किसी भी समय कोई भी दस्तावेज विवरणी (Return) विवरण ले ले एवं रिपोर्ट भेज सकती है।<sup>98</sup>
- 9 पंचायत समिति के समक्ष आवेदन किये जाने पर या अन्यथा पंचायत समिति स्थायी समिति के किसी भी निर्णय की परीक्षा कर सकती है और वह समिति के निर्णय को पुष्ट कर सकती है उलट सकती है या रूपान्तरित कर सकती है। किन्तु पुनरीक्षण हेतु आवेदन समिति के निर्णय को तारीख से तीन माह की अवधि में किया गया हो।<sup>99</sup> पंचायत समिति स्थायी समिति के निर्णय को तभी उलट या रूपान्तरित कर सकती है यदि पंचायत समिति के कुल सदस्यों में से कम से कम दो तिहाई सदस्य इसका समर्थन करें।<sup>100</sup>
- 10 स्थायी समिति अपनी बैठकों के संचालन के लिए ऐसी प्रक्रिया का अनुसरण करेगी जो राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जाय।<sup>101</sup>

### पंचायत समिति कार्यात्मक वर्ग

पंचायत समिति के अधिकारियों एवं कर्मचारियों में विकास अधिकारी प्रसार अधिकारी लेखाकार कनिष्ठ लेखाकार मजालाधिक कर्मचारी एवं चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी होते हैं। इस सन्दर्भ में अधिनियम में प्रावधान किया गया है कि राज्य सरकार प्रत्येक पंचायत समिति के लिए एक विकास अधिकारी और ऐसे अन्य प्रसार अधिकारी लेखाकार और कनिष्ठ लेखाकार नियुक्त करेगी जो वह आवश्यक समझे।<sup>102</sup>



— **पंचायतीराज मंत्रालय** १९९६ में अनुदान प्रदान की गई।

## पंचायत समिति के कार्य

पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 51 के तहत द्वितीय अनुसूची में वर्णित कार्यों के निर्वहन की जिम्मेदारी सरकार द्वारा समय-समय पर निर्देशित किये जाने पर पंचायत समिति की होगी। द्वितीय अनुसूची में उल्लेखित कार्य निम्नानुसार है—

### 1 साधारण कृत्य -

- 1 अधिनियम के आधार पर सौंपे गये और सरकार या जिला परिषद् द्वारा समनुदेशित स्कीमों के सम्यन्ध में वार्षिक योजनाएँ तैयार करना और उन्हें जिला योजना के साथ एकीकृत करने के लिए विहित समय के भीतर जिला परिषद् को प्रस्तुत करना,
- 2 पंचायत समिति क्षेत्र में की सभी पंचायतों की वार्षिक योजनाओं पर विचार करना और उन्हें समन्वित करना और जिला परिषद् को समेकित योजना प्रस्तुत करना
- 3 पंचायत समिति का वार्षिक बजट तैयार करना,
- 4 ऐसे कृत्यों का पालन और ऐसे कार्यों का निष्पादन करना जो उसे सरकार या जिला परिषद् द्वारा सौंपे जायें,
- 5 प्राकृतिक आपदाओं में सहायता उपलब्ध करना।

### 2. कृषि विस्तार को सम्मिलित करते हुए कृषि -

- 1 कृषि और बागवानी की प्रोन्नति और विकास करना,
- 2 बागवानी पौधशाखाओं का रख-रखाव,
- 3 पंजीकृत बीज उगाने वालों को बीजों के वितरण में सहायता करना,
- 4 खादों और उर्वरकों को लोकप्रिय बनाना और उनका वितरण करना,
- 5 खेती के समुन्नत तरीकों की प्रचार करना,
- 6 पौध संरक्षण, राज्य सरकार की नीति के अनुसार नकद फसलों का विकास करना,
- 7 सब्जियों, फलों और फलों की खेती को प्रोन्नत करना,
- 8 कृषि के विकास के लिए साख सुविधाएँ उपलब्ध करने में सहायता करना,
- 9 कृषकों का प्रशिक्षण और प्रसार क्रियाकलाप।

### 3 भूमि सुधार और मृदा संरक्षण :

सरकार के भूमि सुधार और मृदा संरक्षण कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में सरकार और जिला परिषद् की सहायता करना।

### 4 लघु सिंचाई, जल-प्रदूषण और जल-विभाजक विकास

- 1 लघु सिंचाई कार्यों, एनिकर्टों, स्प्रिंक सिंचाई, सिंचाई कुओं, कच्चे बंधों का निर्माण और रख-रखाव।

## 2. सामुदायिक और वैयक्तिक सिंचाई कार्यों का कार्यान्वयन।

### 5. गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम :

गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों और योजनाओं, एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम, ग्रामीण युवा स्वरोजगार प्रशिक्षण, मरु विकास कार्यक्रम, सूखा संभाव्य क्षेत्र कार्यक्रम, जनजाति क्षेत्र विकास, परवर्तित क्षेत्र का विकास उपागमन, अनुसूचित जाति विकास निगम योजनाओं आदि का आयोजन और कार्यान्वयन।

### 6. पशुपालन, डेरी और कुक्कुट पालन :

1. पशु चिकित्सा और पशु पालन सेवाओं का निरीक्षण और रख-रखाव;
2. पशु, कुक्कुट और अन्य पशुधन को नस्ल का सुधार करना;
3. डेरी उद्योग, कुक्कुट पालन और सुअर पालन को प्रोन्नति;
4. समुन्नत चारे और दाने का पुनः स्थापना।

### 7. मत्स्य पालन :

मत्स्य पालन विकास को प्रोन्नत करना।

### 8. खादी, ग्राम और कुटीर उद्योग :

1. ग्रामीण और कुटीर उद्योगों को प्रोन्नत करना;
2. सम्मेलनों, गोष्ठियों और प्रशिक्षण कार्यक्रमों, कृषि और औद्योगिक प्रदर्शनों का आयोजन;
3. मास्टर शिल्पी से और तकनीकी प्रशिक्षण संस्थाओं में बेरोजगार ग्रामीण युवाओं का प्रशिक्षण;
4. बड़ी हुई उत्पादकता लेने के आधुनिक वैज्ञानिक तरीकों को लोकप्रिय बनाना।

### 9. ग्रामीण आवासन :

आवासन योजनाओं का कार्यान्वयन और आवास उधार किस्तों की वसूली।

### 10. पेय जल :

1. हैंड पम्पों और पंचायतों की पम्प और जलाशय योजनाओं को मोनीटर करना, उनका मरम्मत करना और रख-रखाव;
2. ग्रामीण जल प्रदाय योजनाओं और नियंत्रण;
3. जल प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण;
4. ग्रामीण स्वच्छता योजनाओं का कार्यान्वयन।

### 11. सामाजिक और फार्म वानिकी, ईंधन और चारा :

1. अपने नियंत्रण के अधीन की सड़कों के पार्श्वों और अन्य लोक भूमियों पर, विशेषतः चरागाह भूमियों पर वृक्षों का रोपण और परिरक्षण;
2. ईंधन रोपण और चारा विकास;

3 फार्म वानिकी की प्रोन्नति,

4 यजर भूमि विकास।

## 12. सड़के, भवन, पुलियाएँ, मुल, नौघाट, जलमार्ग और अन्य संचार साधन

1 ऐसी लोक सड़को, नालियो और अन्य संचार साधनो का जो किसी भी अन्य स्थानीय प्राधिकरण या सरकार के नियंत्रण के अधीन नहीं है निर्माण और रख-रखाव,

2 पचायत समिति मे निहित किसी भी भवन या अन्य सम्पत्ति का रख-रखाव,

3 नाथो, नौघाटो और जलमार्गों का रख-रखाव।

## 13 गैर-परम्परागत ऊर्जा स्रोत .

गैर-परम्परागत ऊर्जा स्रोत विशेषतः सौर प्रकाश और ऐसी ही अन्य युक्तियों की प्रोन्नति और रख-रखाव।

## 14 प्राथमिक विद्यालयो सहित शिक्षा :

1 सम्पूर्ण साक्षरता कार्यक्रमो को सम्मिलित करते हुए प्राथमिक शिक्षा विशेषतः मालिका शिक्षा का संचालन।

2 प्राथमिक विद्यालय भवनों और अध्यापक आवासो का निर्माण, मरम्मत और रख-रखाव,

3 युवा क्लबो और महिला मण्डलो के माध्यम से सामाजिक शिक्षा की प्रोन्नति

4 अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति/अन्य पिछडा वर्गों के गरीब विद्यार्थियों को पाठ्य पुस्तको, छात्रवृत्तियो, पोशाको और अन्य प्रोत्साहनो का वितरण।

## 15. तकनीकी प्रशिक्षण और व्यावसायिक शिक्षा .

ग्रामीण शिल्पी और व्यावसायिक प्रशिक्षण की प्रोन्नति।

## 16. ग्रौड और अनौपचारिक शिक्षा :

1 सूचना, सामुदायिक मनोरंजन केन्द्रो और पुस्तकालयो को स्थापना,

2 ग्रौड साक्षरता का क्रियान्वयन।

## 17. सांस्कृतिक क्रियाकलाप :

सामाजिक और सांस्कृतिक क्रियाकलापों, प्रदर्शनियो, प्रकाशनों की प्रोन्नति।

## 18. बाजार और मेले :

पशु मेलो सहित मेलो और उत्सवो का विनियमन।

## 19. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण :

1 स्वास्थ्य और परिवार कल्याण कार्यक्रमो का क्रियान्वयन,

2 प्रतिरक्षीकरण और टीकाकरण कार्यक्रमों को मानीटर करना,

3 मेलो और उत्सवो पर स्वास्थ्य और स्वच्छता,



- 4 औषधालयों (एलोपैथिक और आयुर्वेदिक, यूनानी, होम्योपैथिक) सामुदायिक और प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, उप-केन्द्रों आदि का निरीक्षण और नियंत्रण।

## 20. महिला और बाल विकास :

- 1 महिला और बाल विकास से सम्बन्धित कार्यक्रमों का क्रियान्वयन,
- 2 एकीकृत बाल विकास योजनाओं के माध्यम से विद्यालय स्वास्थ्य और पोषाहार कार्यक्रमों का कार्यान्वयन,
- 3 महिला और बाल विकास कार्यक्रमों में स्वीच्छिक संगठनों के भाग लेने को प्रोन्नत करना,
- 4 आर्थिक विकास के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में महिला और बाल विकास समूह बनाना और सामग्री के उत्पादन तथा विपणन में सहायता करना।

## 21 विकलांगों और मंदबुद्धि वालों के कल्याण सहित समाज कल्याण :

- 1 विकलांग, मंदबुद्धि वाले और निराश्रितों के कल्याण सहित समाज कल्याण कार्यक्रम,
- 2 वृद्ध और विधवा पेंशन और विकलांग पेंशन मजूर करना।

## 22. कमजोर वर्गों और विशिष्टतः अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जन जातियों और पिछड़े वर्गों का कल्याण

- 1 अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों, पिछड़े वर्गों और अन्य कमजोर वर्गों के कल्याण की प्रोन्नति,
- 2 ऐसी जातियों और वर्गों का सामाजिक अन्याय और शोषण से रक्षा करना।

## 23 सामुदायिक आस्तियों का रख-रखाव :

- 1 अपने में निहित या सरकार द्वारा या किसी भी स्थानीय प्राधिकरण या संगठन द्वारा अन्तर्गत सभी सामुदायिक आस्तियों का रख-रखाव,
- 2 अन्य सामुदायिक आस्तियों का परिरक्षण और रख-रखाव।

## 24 साख्यिकी :

ऐसी साख्यिकी का संग्रहण और सकलन जो पचायत समिति, जिला परिषद् या राज्य सरकार द्वारा आवश्यक भाया जायें।

## 25. आपात सहायता .

अग्नि, बाढ़, महामारी या अन्य व्यापक आपदाओं के मामले में।

## 26. सहकारिता .

सहकारी गतिविधियों को, सहकारी समितियों की स्थापना और सुदृढताकरण में सहायता करके प्रोन्नत करना।

## 27. पुस्तकालय

पुस्तकालयों का विकास।

28 पंचायत का उनके सभी क्रियाकलापों और गाँव और पंचायत योजनाओं के निर्माण में पर्यवेक्षण और मार्गदर्शन।

29 प्रकीर्ण

- 1 अल्प बचतों और बीमा के माध्यम से मितव्ययिता को प्रोत्साहित करना
- 2 पशु चोरा सहित दुर्घटना अग्नि मृत्यु आदि के मामलों में सामाजिक योगदान तैयार करने और उनके संदाय में सहायता करना।

30 पंचायत समितियों की साधारण शक्तियाँ

इस अधिनियम के अधीन सौंचे गये समनुद्दिष्ट या प्रत्यायोजित किये गये कृत्यों के क्रियान्वयन के लिए आवश्यक या अनुषंगिक सभी कार्य करना और विशिष्टता और पूर्वागामी शक्ति पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना इसके अधीन विनिर्दिष्ट की गयी सभी शक्तियों का प्रयोग करना।<sup>103</sup>

### जिला परिषद्

जिला परिषद् पंचायतीराज व्यवस्था की महत्वपूर्ण कड़ी है जिसे राजस्थान में पंचायतीराज के माध्यम से पंचायतीराज व्यवस्था का दर्जा प्राप्त था। अतः अपनी प्रभावशाली भूमिका नहीं निभा सकी। मौलिक दायित्वों से शून्य यह संस्था प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रतिक्रियात्मक संस्था मात्र बनकर रह गयी। "राजस्थान में जिला परिषद् का पंचायतीराज व्यवस्था में सर्वोच्च स्थान है।<sup>104</sup>

यलवताराय मेहता समिति ने भी अपने प्रतिवेदन में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की इस संस्था को पंचायतीराज व्यवस्था की सर्वोच्च प्रशासनिक इकाई निर्मित करने हेतु सुझाव दिया था।<sup>105</sup> समिति के इन सुझावों को गंभीरता से मानते हुए राज्य ने इसे प्रभावशाली भूमिका भी प्रदान की लेकिन जन अपेक्षानुकूल परिणाम देने में असमर्थ रही।

एक सम्यक् कालखण्ड इनकी असफलता का साक्ष्य रहा और इसी कालखण्ड की प्रमाणिकता ने सौंचे भारतीय राजनय को जागृत कर पंचायतीराज व्यवस्था में आमूल-धूल परिवर्तन हेतु बाध्यकारी परिस्थितियाँ पैदा कर दीं। फलतः भारतीय संविधान में 73वें संविधान संशोधन राष्ट्रीय स्तर पर समान व समग्र परिवर्तन का माध्यम बना। इसी क्रम में राजस्थान सरकार ने भी 23 अप्रैल 1994 को नवीन संशोधित पंचायतीराज अधिनियम लागू कर इन संस्थाओं को नवजीवन प्रदान करने का प्रयास किया।

### जिला परिषद् का गठन

प्रत्येक जिले के लिए एक जिला परिषद् होगी। जिले के ऐसे प्रभागों को छोड़कर जो पहले ही किसी नगरपालिका या छावनी बोर्ड में सम्मिलित कर लिये गये हैं सम्पूर्ण जिले पर अधिकारिता रखेगी। परन्तु जिला परिषद् जिले के किसी भी क्षेत्र में अपना कार्यालय रख सकेगी।<sup>106</sup>

प्रत्येक जिला परिषद् उस जिले के नाम से होगी जिसके लिए वह गठित की गई है। पंचायतीराज पंचायत समितियों के समान ही जिला परिषद् को भी विविध स्वरूप प्रदान किया गया है। इस हेतु व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक जिला परिषद्—

- 1 निगमित निकाय (Corporate body) होगी।
- 2 उन्हे शासक उत्तराधिकार प्राप्त होगा।

- 3 उनको एक सामान्य मुहर (Common Seal) होंगे।
- 4 उन्हें क्रय अथवा दान द्वारा या अन्यथा चल और अचल दोनों प्रकार की सम्पत्ति अर्जित, धारित, प्रशासित एवं अन्तर्गत करने का उत्तराधिकार होगा।<sup>107</sup>
- 5 वे सविदा कर सकेगी।
- 6 वे अपने नाम से वाद ला सकेगी।
- 7 उनके विरुद्ध वाद लाया जा सकेगा।

### जिला परिषद् की संरचना

राज्य सरकार नियमों का निर्धारण कर उनके अनुसार, प्रत्येक जिला परिषद् के क्षेत्र के लिए, प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों को सख्या निर्धारित करेगी और ऐसे क्षेत्र को एकल सदस्य प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों को जनसख्या जहाँ तक संभव हो, सम्पूर्ण जिला परिषद् क्षेत्र में समान हो। परन्तु चार लाख से अधिक की जनसख्या वाले क्षेत्र में सत्रह निर्वाचन क्षेत्र होंगे और किसी ऐसे जिला परिषद् क्षेत्र के मामले में, जिसकी जनसख्या चार लाख से अधिक है, चार लाख से अधिक के प्रत्येक एक लाख या उसके भाग के लिए सत्रह को सख्या में दो को बढोत्तरी कर दी जायेगी।<sup>108</sup> किसी जिला परिषद् में निम्नलिखित सदस्य होंगे<sup>109</sup>—

- 1 इतने प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्षत निर्वाचित सदस्य जो उक्त प्रकार से निर्धारित किये जायें।
- 2 ऐसे निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करने वाले लोकसभा एवं राज्य विधानसभा के सभी सदस्य, जिनमें जिला परिषद् क्षेत्र सम्पूर्णत या भागत समाविष्ट है।
- 3 जिला परिषद् क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में पञ्जीकृत राज्यसभा के सभी सदस्य।

- 1 प्रमुख  
[अप्रत्यक्ष निर्वाचित]
- 2 उप जिला प्रमुख  
[अप्रत्यक्ष निर्वाचित]
- 3 निर्वाचित सदस्य  
[प्रत्यक्ष निर्वाचित]
- 4 लोकसभा सदस्य,  
[पदेन सदस्य]
- 5 विधान सभा सदस्य  
[पदेन सदस्य]
- 6 राज्य सभा सदस्य  
[पदेन सदस्य]  
[जिला परिषद् क्षेत्र]

### प्रमुख तथा उप-प्रमुख का निर्वाचन

पंचायतीराज अधिनियम, 1994 में जिला परिषद् के लिए प्रमुख एवं उप-प्रमुख के बारे में व्यवस्था की गई है। प्रमुख जिला परिषद् का अध्यक्ष होता है। प्रमुख की अनुपस्थिति

मे उप-प्रमुख अध्यक्ष का कार्य करता है। ई व्यवस्था के अनुसार (1) प्रमुख तथा उप-प्रमुख या चुनाव 'जिला परिषद् के निर्वाचित सदस्य यथाशीघ्र अपने मे से दो सदस्यों को क्रमशः प्रमुख और उप-प्रमुख चुनेंगे और जब प्रमुख या उप-प्रमुख के पद पर आकस्मिक रिक्ति हो तब अपने में से किसी सदस्य को प्रमुख या उप-प्रमुख चुनेंगे। परन्तु यदि रिक्ति एक माह से कम अवधि के लिए है तो कोई भी निर्वाचन नहीं कराया जायेगा।<sup>110</sup> (2) किसी जिला परिषद् के प्रमुख या उप-प्रमुख का निर्वाचन और उक्त पदों में की रिक्तियों का भरा जाना ऐसे नियमों के अनुसार होगा जो बनाये जायें।<sup>111</sup>

जिला परिषद् सदस्य के निर्वाचन हेतु योग्यताएँ

निर्वाचन हेतु पंचायत राज संस्था सदस्यों के रूप में निर्वाचन के लिए योग्यताओं का निर्धारण पंचायती राज व्यवस्था के तीनों स्तरों पर समान है। वैसे अधिनियम के अनुसार जिला परिषद् सदस्यों हेतु निर्वाचन योग्यताएँ निम्नानुसार हैं—

- 1 राजस्थान राज्य के विधानमण्डल के निर्वाचन के लिए उस समय प्रभावी किसी भी कानून द्वारा या उसके अधीन अयोग्य नहीं है तथा उसने 21 वर्ष की आयु पूर्ण कर ली है।
- 2 किसी स्थानीय प्राधिकरण के अधीन कोई वैतनिक पूर्णकालिक या अशकालिक नियुक्ति धारण न करता हो।
- 3 दुराचार जिसमें नैतिक अधमता भी सम्मिलित है के कारण राज्य सरकार की सेवा से पदच्युत नहीं किया गया है और सौक सेवा में नियुक्ति हेतु अयोग्य घोषित नहीं किया गया है।
- 4 किसी भी पंचायती राज संस्था के अधीन कोई भी वैतनिक पद या लाभ का पद धारण नहीं करता है।
- 5 सम्बन्धित पंचायत राज संस्था से उसके द्वारा या उसकी ओर से किसी भी संविदा में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष अपने द्वारा या अपने भागीदार नियोजक या कर्मचारियों के द्वारा कोई भी अश या हित किये गये किसी भी कार्य में ऐसे अंश या हित या स्वामित्व नहीं रखता है।
- 6 फुट्डी नहीं है या थार्य के लिए असमर्थ बनाने वाले किसी भी अन्य शारीरिक या मानसिक दोष या रोग से ग्रस्त नहीं है।
- 7 नैतिक अधमता वाले किसी अपराध के लिए किसी सक्षम न्यायालय द्वारा दोषी नहीं ठहराया गया हो।
- 8 धारा 38 के अधीन निर्वाचन के लिए समर्थ अपात्र नहीं है (इस धारा में पंचायती राज संस्थाओं के अध्यक्ष-उपअध्यक्ष एवं सदस्यों को हटाये जाने एवं नियुक्ति सम्बन्धी प्रावधान हैं)
- 9 सम्बन्धित पंचायती राज संस्था द्वारा अधिविहित किसी भी कर या फीस की रकम को उसके योग्य नोटिस प्रस्तुत किये जाने की तारीख से 2 माह तक भुगतान नहीं किया हो।

- 10 सम्बन्धित पंचायती राज सस्था की ओर से या उसके विरुद्ध विधि व्यवसायी के रूप में नियोजित नहीं है।
- 11 राजस्थान मृत्युभोज निवारण अधिनियम, 1960 के अधीन दण्डनीय कित्ते अपराध के लिए दोषी सिद्ध नहीं ठहराया गया है (इस अधिनियम द्वारा मृत्यु भोज का निषेध करते हुए मृत्यु भोज करने, देने व सम्मिलित होने को दण्डनीय अपराध माना है)।
- 12 दो से अधिक बच्चों वाला नहीं किन्तु दो से अधिक बच्चों वाले किसी व्यक्ति को तब तक अयोग्य नहीं समझा जायेगा, जब तक उसके बच्चों को उस सख्या में बढ़ोत्तरी नहीं होती जो इस अधिनियम के प्रारम्भ की तारीख की है। अर्थात् 23 अप्रैल, 1994।<sup>112</sup>

### स्थानों का आरक्षण

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 में व्यवस्था है कि प्रत्येक पंचायती राज सस्था में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थान (क) अनुसूचित जातियों, (ख) अनुसूचित जनजातियों, (ग) पिछड़े वर्गों के लिए आरक्षित किये जाएंगे और इस प्रकार आरक्षित स्थानों की सख्या उस इकाई में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल सख्या के साथ लगभग वही इकाई में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल सख्या के साथ लगभग वही अनुपात होगा जो उस पंचायती राज सस्था क्षेत्र में ऐसी जातियों, जनजातियों या वर्गों की जनसख्या का उस क्षेत्र की कुल जनसख्या के साथ है और ऐसे स्थान सम्बन्धित पंचायती राज सस्था में विभिन्न वर्गों या विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम द्वारा आवंटित किये जा सकेंगे।

### महिलाओं का आरक्षण

- 1 अनुसूचित जाति, जनजाति एवं पिछड़े वर्गों हेतु आरक्षित स्थानों में एक तिहाई स्थान इन जातियों, जनजातियों, एवं वर्गों की महिलाओं के लिए आरक्षित किये गये हैं।
- 2 सामान्य महिला वर्ग हेतु—प्रत्येक पंचायती राज व्यवस्था में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल सख्या के एक तिहाई स्थान (जिनमें अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों की महिलाओं के लिए आरक्षित स्थानों की सख्या सम्मिलित है) महिलाओं के लिए आरक्षित किये गये हैं और ऐसे स्थान सम्बन्धित पंचायती राज सस्थाओं में विभिन्न वर्गों या निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम से आवंटित किये जायेंगे।<sup>113</sup>

### जिला प्रमुख पद हेतु आरक्षण प्रावधान

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1994 द्वारा जिस प्रकार पंचायत के अध्यक्ष सरपच तथा पंचायत समिति के अध्यक्ष प्रधान के पद हेतु अनुसूचित जातियाँ, जनजातियाँ, अन्य पिछड़े वर्गों तथा महिलाओं के लिए आरक्षण की व्यवस्था की गई है। ठीक ऐसी ही आरक्षण की व्यवस्था जिला परिषद के अध्यक्ष प्रमुख के पद के लिए भी की गई है। इस प्रकार आरक्षित पदों में से उतने ही पद आरक्षित रखे जायेंगे जितना कि राज्य की कुल जनसख्या में इन जाति व वर्गों का अनुपात है। ऐसे पदों में से प्रत्येक की कुल सख्या के 1/3 स्थान

महिलाओं के लिए आरक्षित रखे जायेंगे। आरक्षित पदों की संख्या विभिन्न पंचायतों के लिए चक्रानुक्रम द्वारा आवंटित की जायेगी।<sup>114</sup>

**दोहरी सदस्यता पर प्रतिबंध**

पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 20 के अनुसार कोई भी व्यक्ति दो या अधिक पंचायती राज संस्थाओं का सदस्य नहीं बन सकता। इसी प्रकार धारा 21 के अनुसार कोई भी व्यक्ति किसी पंचायती राज संस्था का अध्यक्ष होने के साथ संसद, विधान सभा, नगर निगम/परिषद्/नगरपालिका मण्डल का सदस्य नहीं हो सकता। यदि कोई व्यक्ति ऐसा है तो उसे चुने जाने की तिथि से 14 दिन की अवधि में त्याग-पत्र देना होगा, यदि वह ऐसा नहीं करता है तो उक्त अवधि के बाद वह अध्यक्ष नहीं रहेगा।<sup>115</sup>

**प्रमुख, उप-प्रमुख, व सदस्यों का कार्यकाल**

इस अधिनियम में अन्यथा उपबंधित के सिवाय—

- 1 किसी पंचायती राज संस्था के सदस्य, अध्यक्ष सम्बन्धित पंचायती राज संस्था की अवधि के दौरान पद धारण करेंगे,
- 2 किसी पंचायती राज संस्था का उपाध्यक्ष तब तक पद धारण करेगा जब तक कि वह सम्बन्धित पंचायती राज संस्था का सदस्य बना रहता है।<sup>116</sup>

नये अधिनियम के अनुसार सभी पंचायती राज संस्थाओं के पदाधिकारियों व सदस्यों के कार्यकाल के नियम समान हैं।

**अविश्वास प्रस्ताव के प्रावधान**

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 के अनुच्छेद 37 में जिला प्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत करने व इस प्रस्ताव के माध्यम से उसे पदच्युत करने की प्रक्रिया का उल्लेख किया गया है ताकि जिला प्रमुख अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह जनआकांक्षाओं के अनुरूप करने का प्रयास करे। इस प्रक्रिया के अनुसार अविश्वास प्रस्ताव लाने हेतु जिला परिषद् के कम से कम 1/3 सदस्यों के हस्ताक्षरयुक्त एक लिखित नोटिस, जिसके साथ प्रस्तावित प्रस्ताव की प्रतिलिपि संलग्न हो, नोटिस पर हस्ताक्षर करने वाले सदस्यों में से किसी एक के द्वारा सक्षम प्राधिकारी को व्यक्तिगत रूप से सौंपा जायेगा।<sup>117</sup> इस प्रस्ताव पर विचार हेतु सक्षम अधिकारी जिला परिषद् की बैठक 30 दिन की अवधि में नियत तारीख को बुलायेगा तथा इस बैठक का नोटिस जिला परिषद् सदस्यों को कम से कम 15 दिन पूर्व दिया जायेगा।<sup>118</sup> इस बैठक की अध्यक्षता सक्षम प्राधिकारी करेगा।<sup>119</sup> इस प्रस्ताव पर कोई भी विचार-विमर्श स्थगित नहीं किया जा सकता।<sup>120</sup> अध्यक्ष प्रस्ताव पढ़कर सुनायेगा व विचार-विमर्श के लिए खुला घोषित करेगा।<sup>121</sup> बैठक के प्रारम्भ होने के पश्चात् दो घण्टे या प्रस्ताव पर विचार विमर्श समाप्त होने जो अवधि पहले हो, प्रस्ताव मतदान के लिए रखा जायेगा।<sup>122</sup> अध्यक्षता करने वाले अधिकारी को प्रस्ताव पर विचार-विमर्श के दौरान अपना विचार व्यक्त करने तथा मतदान में भाग लेने का अधिकार प्राप्त नहीं है।<sup>123</sup> यदि प्रस्ताव जिला परिषद् के सदस्यों के 2/3 बहुमत से पारित हो जाए तो अध्यक्षता करने वाला सक्षम अधिकारी इस आशय की सूचना जिला परिषद् को कार्यालय के सूचना-पट्ट पर बिफका कर, उसे राजपत्र में अधिसूचित करवा कर प्रकाशित करायेगा और जिला प्रमुख या उप-प्रमुख उस तारीख से जिसकी उक्त नोटिस जिला परिषद् कार्यालय के सूचना पट्ट पर बिफकाया गया हो, अपना पद धारण करना बन्द कर देगा और पद रिक्त हो जायेगा।<sup>124</sup> बैठक के कार्यवृत्त को एक प्रति, प्रस्ताव की प्रति सहित और उस पर मतदान का परिणाम, बैठक की समाप्ति पर, अध्यक्षता यदि प्रस्ताव 2/3 बहुमत से पारित नहीं हो पाता या गणपूर्ति के अभाव में बैठक नहीं की जा

सकी हो तो प्रमुख उप-प्रमुख के विरुद्ध यह अविश्वास प्रस्ताव का कोई नोटिस ऐसी बैठक की तारीख से एक वर्ष की समाप्ति तक नहीं लाया जा सकता।<sup>126</sup> प्रमुख या उप-प्रमुख के प्रति अविश्वास के प्रस्ताव पर विचार करने के लिए बैठक को गणपति हेतु उसमें मनदान के हकदार व्यक्तियों की कुल सख्या को एक तिहाई सख्या आवश्यक है।<sup>127</sup> अविश्वास कोई प्रस्ताव प्रमुख या उप-प्रमुख के पद ग्रहण करने से दो वर्ष की अवधि तक नहीं लाया जा सकता।<sup>128</sup>

### जिला परिषद् का कार्यकाल

73वे सविधान संशोधन द्वारा पंचायती राज के तीनों स्तरों का कार्यकाल 5 वर्ष निर्धारित किया गया है। जिला परिषद् का कार्यकाल निश्चित रूप से 5 वर्ष के लिए निर्धारित है।<sup>129</sup>

### जिला परिषद् की स्थायी समितियाँ

जिला परिषद् के द्वारा कार्य संचालन कुशलतापूर्वक हो सके इस हेतु राजस्थान पंचायत राज अधिनियम, 1994 में जिला परिषद् की स्थायी समितियों के गठन के प्रावधान किये गये हैं। अधिनियम के अनुसार प्रत्येक जिला परिषद् निम्नलिखित विषय समूहों में से प्रत्येक के लिए एक-एक स्थायी समिति गठित करेगी, अर्थात्—

- 1 प्रशासन, वित्त और कराधान समिति।
- 2 उत्पादन कार्यक्रम समिति-जिसमें कृषि, पशुपालन, लघु सिंचाई, सहकारिता, लघु और उद्योग और अन्य सहसम्बद्ध विषय सम्मिलित हैं।
- 3 शिक्षा समिति-इसमें समाज शिक्षा सम्मिलित है।
- 4 समाज सेवाएँ एवं सामाजिक न्याय समिति-इसमें ग्रामीण जल प्रदाय, स्वास्थ्य और सफाई, ग्रामदान, संचार, कमजोर वर्ग का कल्याण और सहसम्बद्ध विषय सम्मिलित हैं।
- 5 पाँचवी समिति का प्रावधान-जिला परिषद् को यह अधिकार दिया गया है कि वह चाहे तो किसी ऐसे विषय या किन्हीं अन्य ऐसे विषयों पर एक और पृथक् पाचवी समिति का गठन कर सकती है जिनके बारे में पहले कोई समिति गठित नहीं की गई है।

### समितियों सम्बन्धी अन्य प्रावधान

- 1 प्रत्येक स्थायी समिति में जिला परिषद् के लिए निर्वाचित सदस्यों में से 5 सदस्य होंगे।
- 2 जिला प्रमुख प्रशासन, वित्त और कराधान समिति का पदेन अध्यक्ष होगा।
- 3 उप प्रमुख ऐसी स्थायी समिति का पदेन अध्यक्ष होगा जिसका वह सदस्य निर्वाचित हुआ है तथा जिलाप्रमुख जिसका सदस्य नहीं है।
- 4 प्रत्येक ऐसी अन्य समिति के लिए जिनका कोई भी पदेन अध्यक्ष नहीं हो, अध्यक्ष विहीन रीति से निर्वाचित किया जावेगा।
- 5 प्रत्येक स्थायी समिति, उसे सौंपे गये विषयों के सम्बन्ध में जिला परिषद् को ऐसी शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कर्तव्यों का निर्वहन करेगी जो ऐसी स्थायी समिति को समय-समय पर प्रत्यायोजित किये जायें।
- 6 प्रत्येक स्थायी समिति का कार्यकाल एक वर्ष होगा।
- 7 यदि किसी स्थायी समिति का कोई सदस्य उसके अध्यक्ष की पूर्व अनुमति के बिना स्थायी समिति की पाँच बैठकों में लगातार अनुपस्थित रहता है तो स्थायी

समिति में उसका स्थान रिक्त घोषित कर दिया जायेगा। यदि अध्यक्ष स्वयं इस प्रकार अनुपस्थित है तो वह अनुपस्थित रहने के लिए जिला प्रमुख का अनुमोदन प्राप्त करेगा, यदि जिला प्रमुख स्वयं अनुपस्थित है तो उसके द्वारा जिला परिषद् का अनुमोदन प्राप्त किया जायेगा।

8. जिला परिषद् किसी भी स्थायी समिति से किसी भी समय कोई भी दस्तावेज, विवरण, लेखे एवं रिपोर्ट माँग सकती है।
9. जिला परिषद् के समक्ष आवेदन किये जाने पर या अन्यथा जिला परिषद् स्थायी समिति के किसी भी निर्णय की परीक्षा कर सकती है और वह समिति के निर्णय को पुष्ट कर सकती है, उलट सकती है या रूपान्तरित कर सकती है। किन्तु पुनरीक्षण हेतु आवेदन समिति के निर्णय की तारीख से तीन माह की अवधि में किया गया हो। जिला परिषद् स्थायी समिति के निर्णय को तभी उलट या रूपान्तरित कर सकती है यदि जिला परिषद् के कुल सदस्यों में से कम से कम दो तिहाई सदस्य इसका समर्थन करें।
10. स्थायी समिति अपनी बैठकों के संचालन के लिए ऐसी प्रक्रिया का अनुसरण करेगी जो राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जाये।<sup>130</sup>

### जिला परिषद् में कार्मिक व्यवस्था

पंचायती राज अधिनियम के माध्यम से जिला परिषदों में अधिकारियों एवं कर्मचारियों की नियुक्ति की व्यवस्था की गई है। मुख्य कार्यकारी अधिकारी जिला परिषद् का शीर्षस्थ अधिकारी होता है। भारतीय प्रशासनिक सेवा अथवा राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारी को इस पद पर नियुक्त किया जाता है। सरकार किसी जिला परिषद् में अपर मुख्य कार्यपालक अधिकारी की भी निर्धारित शर्तों पर नियुक्ति कर सकती है।<sup>131</sup> सरकार प्रत्येक जिला परिषद् के लिए मुख्य लेखाधिकारी तथा मुख्य आयोजना अधिकारी भी नियुक्त करेगी।<sup>132</sup> इसके अलावा सरकार समय-समय पर प्रत्येक जिला परिषद् में अपने इतने अधिकारी पद स्थापित करेगी, जितने सरकार आवश्यक समझे।<sup>133</sup> इस प्रकार स्थापित अधिकारियों एवं पदाधिकारियों को राज्य सरकार एक जिले से दूसरे जिले में स्थानान्तरित कर सकेगी।<sup>134</sup>

### गणपूर्ति

पंचायत समिति की बैठक हेतु कुल सदस्य संख्या के एक तिहाई सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है।<sup>135</sup>

### बैठकों की अध्यक्षता

जिला परिषद् की बैठकों की अध्यक्षता प्रमुख तथा उसकी अनुपस्थिति में उप-प्रमुख करेगा, और दोनों की अनुपस्थिति में उपस्थित सदस्य अपने में से किसी एक को उस अवसर पर अध्यक्षता करने के लिए चुनेंगे किन्तु ऐसा सदस्य हिन्दी पढ़ने और लिखने में समर्थ होना चाहिए।<sup>136</sup>





## जिला परिषद् के कार्य

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1994 के प्रावधानानुसार सरकार द्वारा समय समय पर निर्दिष्ट की जाये जिला परिषद् तृतीय अनुसूची में विनिर्दिष्ट कार्यों का निर्वहन तथा शक्तियों का प्रयोग करेगी। तृतीय अनुसूची में जिला परिषद् के निम्नोत्सिखित कार्य हैं—

### 1 सामान्य कार्य

जिले के आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएँ तैयार करना और ऐसी योजनाओं अगली मंदा में प्रमाणित विषया सहित विभिन्न विषय के सम्बन्ध में समन्वित क्रियान्वयन सुनिश्चित करना।

### 2 कृषि एवं भूमि सुधार सम्बन्धी कार्य

- 1 कृषि उत्पादन में वृद्धि करने के समुन्नत कृषि उपकरणों के उपयोग और विकसित कृषि पद्धतियों के अंगीकरण को लोकप्रिय बनाने के उपायों को उन्नत करना।
- 2 कृषि मेलों और प्रदर्शनियों का संचालन करना।
- 3 कृषकों का प्रशिक्षण।
- 4 भूमि सुधार और भूमि संरक्षण।

### 3 लघु सिंचाई, भू-जल स्रोत और जल विभाजक सम्बन्धी कार्य

- 1 “न” और “घ” वर्ग के 2500 एकड़ के लघु सिंचाई सकर्मों और लिफ्ट सिंचाई सकर्मों का निर्माण नवीकरण और रख रखव
- 2 जिला परिषद् के नियंत्रणाधीन सिंचाई योजनाओं के अधीन जल के समय पर और समान वितरण और पूर्ण उपयोग तथा राजस्व वसूली के लिए उपबन्ध करना
- 3 भू-जल स्रोतों का विकास
- 4 सामुदायिक पम्प सैट लगाना
- 5 जल विभाजक विकास कार्यक्रम।

### 4 बागवानी सम्बन्धी कार्य

- 1 ग्रामीण पार्क और उद्योग
- 2 फलों और सब्जियों की खेती।

### 5 सांख्यिकी सम्बन्धी कार्य

- 1 पंचायती समितियों और जिला परिषद् के क्रियाकलापों से सम्बन्धित सांख्यिकीय व अन्य सूचना का समन्वय और उपयोग
- 2 पंचायत समितियों और जिला परिषद् के क्रियाकलापों के लिए अपेक्षित आकड़ों और अन्य सूचना का समन्वय और उपयोग

- 3 पंचायत समितियों और जिला परिषद् की सौंपी गई परियोजनाओं और कार्यक्रमों का समय-समय पर पर्यवेक्षण और मूल्यांकन।

#### 6. ग्रामीण विद्युतीकरण सम्बन्धी कार्य

- 1 ग्रामीण विद्युतीकरण की प्रगति का मूल्यांकन करना,
- 2 विद्युत सम्बन्ध करना (कनेक्शन) कुटीर ज्योति और अन्य विद्युत सम्बन्ध (कनेक्शन)।

#### 7. मृदा संरक्षण सम्बन्धी कार्य

- 1 मृदा संरक्षण कार्य,
- 2 मृदा विकास कार्य।

#### 8. सामाजिक धानिकी सम्बन्धी कार्य

- 1 सामाजिक और फाम धानिकी, बागान और चारा विकास को उत्पन्न करना,
- 2 बजर भूमि का विकास,
- 3 वृक्षारोपण के लिए आयोजन करना और अभियान चलाना तथा कृषिक पौधशालाओं को प्रोत्साहन,
- 4 वन भूमियों को छोड़कर वृक्षों का रोपण तथा रख-रखाव,
- 5 राजमार्गों तथा मुख्य जिला सड़कों को छोड़कर, सड़क के किनारे-किनारे वृक्षारोपण।

#### 9. पशु-पालन और डेयरी सम्बन्धी कार्य

- 1 जिला और रेफरल अस्पतालों को छोड़कर, पशु चिकित्सालयों की स्थापना और रख-रखाव
- 2 चारा विकास कार्यक्रम,
3. डेयरी उद्योग, कुक्कुट पालन और सुअर पालन को उत्पन्न करना।
- 4 महामारी और सासर्गिक रोगों की रोकथाम।

#### 10. मत्स्य पालन सम्बन्धी कार्य

1. मत्स्य पालक विकास अभिकरण के समस्त कार्यक्रम;
- 2 निजी और सामुदायिक जलाशयों के मत्स्य संवर्द्धन का विकास,
- 3 पारम्परिक मत्स्यपालन में सहायता करना,
- 4 मत्स्य विपणन सहकारी समितियों का गठन करना,
- 5 मछुआरों के उत्थान और विकास के लिए कल्याण कार्यक्रम।

#### 11. घरेलू और कुटीर उद्योग सम्बन्धी कार्य

- 1 परिक्षेत्र में पारम्परिक कुशल व्यक्तियों की पहचान और घरेलू उद्योगों का विकास करना,

- 2 कच्चे मारा की आवश्यकताओं का इस प्रकार से निर्धारण करना कि जिससे समय-समय पर ठसवी पूर्ति सुनिश्चित की जा सके।
- 3 परिवर्तनीयता उपभोग के अनुसार डिजाइन और उत्पादन
- 4 इन प्रशिक्षण कार्यक्रमों के लिए बैंक ऋण दिलवाने हेतु सम्पर्क करना
- 5 छादी हाथपर्चा हस्ताक्षर और ग्राम युटीर उद्योगों को उन्नत करना।

## 12 ग्रामीण सड़कों और भवन सम्बन्धी कार्य

- 1 राष्ट्रीय और राजमार्गों से भिन्न सड़कों का निर्माण और रख रखाव
- 2 राष्ट्रीय और राजमार्गों से भिन्न मार्गों के नीचे आने वाले पुल और पुलियाएँ
- 3 जिला परिषद के कार्यालय भवनों का निर्माण और रख रखाव
- 4 बाजार शैक्षणिक संस्थाओं स्वास्थ्य केन्द्रों को जोड़ने वाली मुख्य सम्पर्क सड़कों और आन्तरिक क्षेत्रों में सम्पर्क की पहचान
- 5 नयी सड़कों के लिए और विद्यमान सड़कों को चौड़ा करने के लिए भूमियों का सर्वेक्षण अभ्यर्पण करना।

## 13 स्वास्थ्य और स्वास्थ्यकी सम्बन्धी कार्य

- 1 सामुदायिक और प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों औषधालयों उप केन्द्रों की स्थापना और रख रखाव
- 2 आयुर्वेदिक होमियोपैथिक नूनानी औषधालयों की स्थापना और रख रखाव
- 3 प्रतिरक्षीकरण और टीकाकरण कार्यक्रम का प्रियान्वयन
- 4 स्वास्थ्य शिक्षा स्वास्थ्य प्रियाकरण
- 5 मातृत्व और शिशु स्वास्थ्य प्रियाकरण
- 6 परिवार कल्याण कार्यक्रम
- 7 पंचायत समितियों और पंचायतों की सहायता से स्वास्थ्य शिक्षा का आयोजन करना
- 8 पर्यावरण प्रदूषण के विरुद्ध उपाय।

## 14 ग्रामीण आवासन सम्बन्धी कार्य

- 1 घेपर परिवारों की पहचान
- 2 जिले में आवास निर्माण का प्रियान्वयन
- 3 यम लागत आवासन को द्रोवप्रिय बनाना।

## 15 शिक्षा सम्बन्धी कार्य

- 1 उच्च प्राथमिक विद्यालयों की स्थापना और रख रखाव सहित शैक्षणिक प्रियाकरणों को उन्नत करना
- 2 प्रौढ़ शिक्षा और पुस्तकालयों सुविधाओं के लिए कार्यक्रमों की योजना बनाना

- 3 ग्रामीण क्षेत्रों में विज्ञान और तकनीकी के प्रचार के लिए प्रसार कार्य,
- 4 शैक्षणिक क्रियाकलापों का सर्वेक्षण और मूल्यांकन।

#### 16. समाज कल्याण और कमजोर वर्गों के कल्याण सम्बन्धी कार्य

- 1 अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों को छात्रवृत्तियाँ, वृत्तिकाय, बोर्डिंग अनुदान और पुस्तकें और अन्य उपसाधन क्रय करने के लिए अन्य अनुदान देकर शिक्षा सुविधाओं का विस्तार,
- 2 निरक्षरता उन्मूलन और साधारण शिक्षा के लिए नसरो विद्यालयों, बाल बाडियों, रात्रि विद्यालयों और पुस्तकालयों का संगठन करना,
- 3 अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों को कुटीर और ग्रामीण उद्योगों का प्रशिक्षण देने के लिए सुविधाय उपलब्ध करवाना,
- 4 अनुसूचित जातियों, जनजातियों और पिछड़े वर्गों की सहकारी संस्थाओं का गठन,
- 5 अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों के उत्थान और विकास के लिए अन्य कल्याणकारी योजनाएँ।

#### 17 गरीबी उन्मूलन सम्बन्धी कार्य

गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों की योजना बनाना, उनका पर्यवेक्षण, मोनीटर करना और क्रियान्वयन करना।

#### 18 समाज सुधार क्रियाकलाप

- 1 महिला संगठन और कल्याण,
- 2 बाल संगठन और कल्याण,
- 3 स्थानीय आवागमन का निवारण,
- 4 विधवा, वृद्ध और शारीरिक रूप से निरक्षर निराश्रितों के लिए धरानों की और बेरोजगारों को अन्तर्जातीय विवाह के युगलों, जिनमें से एक किसी अनुसूचित जाति या किसी अनुसूचित जनजाति का सदस्य हो के लिए भत्तों की मजदूरी और वितरण को मोनीटर करना,
- 5 अग्नि नियंत्रण,
- 6 अन्यविश्वास, जातिवाद, छुआछूत, नशाखोरी, खर्चोले विवाह और सामाजिक समारोहों, दहेज तथा दिखावटी उपभोग के विरुद्ध अभियान,
- 7 सामुदायिक विवाह और अन्तर्जातीय विवाहों को प्रोत्साहित करना,
- 8 आर्थिक अपराधों जैसे ठगकरी, कर वचन, छद्म अपमिश्रण के विरुद्ध सतर्कता,
- 9 भूमिहीन श्रमिकों को सौंपी गई भूमि का विकास करने में सहायता करना,
- 10 जनजातियों द्वारा अन्य सक्रमित भूमियों का पुनर्ग्रहण,
- 11 बन्धुआ मजदूरों की पहचान करना, उन्हें मुक्त करना और उनका पुनर्वास,

- 12 सांस्कृतिक और मनोरंजक क्रियाकलापों का आयोजन करना
- 13 खेलकूद और खेलों को प्रोत्साहन तथा ग्रामीण खेल मैदानों का निर्माण,
- 14 पारम्परिक उत्सवों को नया रूप देना और उन्हें समाज प्रिय बनाना,
- 15 निम्नलिखित के माध्यम से मितव्ययता और बचत की उन्नति करना—
  - (1) बचत की आदतों की प्रोन्नति,
  - (2) अल्प बचत अभियान,
  - (3) कूट साहूकारी प्रथाओं और ग्रामीण ऋणप्रस्था के विरुद्ध लड़ाई।

## 19. जिला परिषद् की साधारण शक्तियाँ

इस अधिनियम के अधीन उसे सौंपे, या प्रत्यायोजित किये गये कार्यों के क्रियान्वयन के लिए आवश्यक सभी कार्य करना और विशिष्टतया और पूर्वगामी शक्ति पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना इसके अधीन निर्दिष्ट समस्त शक्तियों का और निर्दिष्ट रूप से निम्नलिखित के लिए आवश्यक शक्तियों का प्रयोग करना—

- 1 लोक उपयोगिता के किसी भी कार्य का या उसमें निहित या उसके नियंत्रण या प्रबन्ध के अधीन की किसी संस्था का प्रबन्ध और रख-रखाव,
- 2 ग्रामीण हाटों और बाजारों का अर्जन और रख-रखाव,
- 3 पंचायत समितियों या पंचायतों को तदर्थ अनुदानों का वितरण करना और उनके कार्य का समन्वय करना,
- 4 कष्ट निवारण के उपायों को अंगीकार करना,
- 5 जिले में पंचायत समितियों के बजट अनुमानों की परीक्षा करना और उन्हें मंजूर करना,
- 6 जिले में पंचायत समितियों द्वारा तैयार की गई विकास योजनाओं और स्कीमों को समन्वित और एकीकृत करना,
- 7 एकाधिक खण्डों में विस्तृत किसी योजना को हाथ में लेना और निष्पादित करना,
- 8 जिले के पंचों, सरपंचों, प्रधानों और पंचायत समितियों के सदस्यों के शिविरो, सेमिनारों, सम्मेलनों का आयोजन करना,
- 9 किसी भी स्थानीय प्राधिकरण से उसके क्रियाकलापों के बारे में सूचना देने की अपेक्षा करना,
- 10 किन्हीं विकास योजनाओं को ऐसे निर्वन्धनों और शर्तों पर, जो लागे हुए दो या अधिक जिलों की जिला परिषदों के बीच में परस्पर तय की जायें समुक्त रूप से हाथ में लेना और निष्पादित करना।

अधिनियम में यह भी प्रावधान किया गया है कि जिला परिषद् सकल्प द्वारा इस अधिनियम के अधीन किसी भी जिला परिषद् को प्रदत्त कोई भी शक्तियाँ मुख्य कार्यपाल अधिकारी या किसी अन्य अधिकारी को प्रत्यायोजित कर सकेगी।<sup>17</sup>

## सन्दर्भ

- 1 तिवारी चौधरी एव चौधरी, राजस्थान में पचायत कानून, ऋचा प्रकाशन, 1995, जयपुर, पृ 13-14
- 2 राजस्थान पचायतीराज (संशोधन) अध्यादेश, 2000 (2000 का अध्यादेश सं. 2) द्वारा प्रतिस्थापित/राजस्थान राजपत्र विशेषांक, भाग 4 (ख), दिनांक 8 जनवरी, 2000, पृ 113 (1) में प्रकाशित।
- 3 उपरोक्त, धारा 2
- 4 उपरोक्त, धारा 3-4
- 5 उपरोक्त, धारा 5
- 6 उपरोक्त, धारा 5
- 7 उपरोक्त, धारा 7
- 8 उपरोक्त, धारा 8, विलसित
- 9 जयनारायण पाण्डे: भारत का संविधान: सट्टल लॉ एजेंसी, इलाहाबाद 1997, पृ 446
- 10 जी एस नरवानी, राजस्थान पचायतीराज मैन्युअल: डोमिनियन लॉ डिपो, 1997, जयपुर, धारा 3, पृ 21
- 11 उपरोक्त, धारा 3(1) पृ 21
- 12 उपरोक्त, धारा 3(2), धारा 4, 5 पृ 21-22
- 13 उपरोक्त, धारा 3 नियम (4), पृ 23
- 14 उपरोक्त, धारा 5 पृ 19
- 15 उपरोक्त, धारा 5, पृ 22
- 16 उपरोक्त, धारा (4), पृ 22
- 17 उपरोक्त, धारा 6, पृ 22
- 18 उपरोक्त धारा 3(3), पृ 21-22
- 19 उपरोक्त, धारा 3(7), पृ 22
- 20 उपरोक्त, धारा (7), पृ 22-23
- 21 भारत सरकार, योजना आयोग, रिपोर्ट ऑफ दी टॉम फॉर दी स्टेट्स ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट प्रोजेक्ट एण्ड नेशनल एक्सटेंशन सर्विस, 1957, पृ 5 (बलवतराय मेहता प्रतिवेदन)
- 22 तिवारी चौधरी एव चौधरी, राजस्थान में पचायत कानून, ऋचा प्रकाशन, 1995, व्याख्या धारा 9, 10, 11, पृ 38
- 23 उपरोक्त, धारा 9, 10, 11 पृष्ठ 38 व्याख्या

- 24 उपरोक्त, धारा 9(2), 9(3) पृष्ठ 36
- 25 उपरोक्त, धारा 12(1), पृष्ठ 41
- 26 उपरोक्त, धारा 12(2), पृष्ठ 41
- 27 उपरोक्त, धारा 12(2) का परन्तुक, पृष्ठ 41
- 28 उपरोक्त, धारा 26(1), पृष्ठ 70
- 29 उपरोक्त, धारा 26(2) पृष्ठ 70
- 30 उपरोक्त, धारा 27(1), पृष्ठ 71
- 31 उपरोक्त, धारा 27(2), पृष्ठ 71
- 32 उपरोक्त, धारा 26(2), पृष्ठ 70
- 33 उपरोक्त, धारा 19, पृष्ठ 55
- 34 उपरोक्त, धारा, पृष्ठ
- 35 उपरोक्त, धारा 20, पृष्ठ 60
- 36 उपरोक्त, धारा 20(3), पृष्ठ 60
- 37 उपरोक्त, धारा 21 तथा परन्तुक, पृष्ठ 65
- 38 उपरोक्त, धारा 15(1), पृष्ठ 45-46
- 39 उपरोक्त, धारा 15(2), पृष्ठ 46
- 40 उपरोक्त, धारा 15(3), पृष्ठ 46
- 41 उपरोक्त, धारा 16, पृष्ठ 49
- 42 उपरोक्त, धारा 30, पृष्ठ 72
- 43 उपरोक्त, धारा 17(1), पृष्ठ 51
- 44 उपरोक्त, धारा 17(3), पृष्ठ 52
- 45 उपरोक्त, धारा 17(4), पृष्ठ 52
- 46 उपरोक्त, धारा 17(2), पृष्ठ 52
- 47 उपरोक्त, धारा 37(2), पृष्ठ 84
- 48 उपरोक्त, धारा 37(3) (i) (ii) (iii), पृष्ठ 84
- 49 उपरोक्त, धारा 37(4), पृष्ठ 84
- 50 उपरोक्त, धारा 37(5), पृष्ठ 84
- 51 उपरोक्त, धारा 37(6) पृष्ठ 85
- 52 उपरोक्त, धारा 37(7), पृष्ठ 85
- 53 उपरोक्त, धारा 37(8), पृष्ठ 85
- 54 उपरोक्त, धारा 37(9), पृष्ठ 85



- 55 उपरोक्त, धारा 37(10), पृष्ठ 85
- 56 उपरोक्त, धारा 37(11), पृष्ठ 85
- 57 उपरोक्त, धारा 37(12), पृष्ठ 85
- 58 उपरोक्त, धारा 37(13), पृष्ठ 85
- 59 उपरोक्त, धारा 37(14), पृष्ठ 85
- 60 उपरोक्त, धारा 48(1), पृष्ठ 113
- 61 उपरोक्त, धारा 48(1), पृष्ठ 113
- 62 उपरोक्त, धारा 78(1) (क) (ख), पृष्ठ 151
- 63 उपरोक्त, धारा 50 पृष्ठ 253
- 64 भारत का संविधान, सेंट्रल लॉ एजेंसी पब्लिकेशन, 73वां संविधान संशोधन, धारा 243 ख(a) 1997, पृ 446
- 65 उपरोक्त, धारा 10(1), पृष्ठ 36-37
- 66 उपरोक्त, धारा 10(2) पृष्ठ 37
- 67 उपरोक्त, धारा 10(3), पृष्ठ 37
- 68 उपरोक्त, धारा 13(2), पृष्ठ 42
- 69 उपरोक्त, धारा 13(2) का परन्तुक, पृष्ठ 43
- 70 उपरोक्त, धारा 28(1) तथा परन्तुक, पृष्ठ 71
- 71 उपरोक्त, धारा 28(2), पृष्ठ 71
- 72 उपरोक्त, धारा 19, पृष्ठ 55-56
- 73 उपरोक्त, धारा 20, पृष्ठ 60
- 74 उपरोक्त, धारा 15(1), पृष्ठ 45-46
- 75 उपरोक्त, धारा 52(2), पृष्ठ 46
- 76 उपरोक्त, धारा 15(3), पृष्ठ 47
- 77 उपरोक्त, धारा 16, पृष्ठ 49-50
- 78 उपरोक्त, धारा 37(2), पृष्ठ 84
- 79 उपरोक्त, धारा 37(11) (क) (ख), पृष्ठ 85
- 80 उपरोक्त, धारा 37(12), पृष्ठ 85
- 81 उपरोक्त, धारा 37(13), पृष्ठ 85
- 82 उपरोक्त, धारा 37(14), पृष्ठ 85
- 83 उपरोक्त, धारा 17(1), पृष्ठ 51
- 84 उपरोक्त, धारा 17(3), पृष्ठ 52

- 85 उपरोक्त, धारा 17(4), पृष्ठ 52
- 86 उपरोक्त, धारा 17(2), पृष्ठ 52
- 87 उपरोक्त, धारा 48(1), पृष्ठ 113
- 88 उपरोक्त, धारा 48(1), पृष्ठ 113
- 89 उपरोक्त, धारा 56(1) (क) (ख) (ग), पृष्ठ 120
- 90 उपरोक्त, धारा 56(2), पृष्ठ 121
- 91 उपरोक्त, धारा 56(3), पृष्ठ 121
- 92 उपरोक्त, धारा 56(4), पृष्ठ 121
- 93 उपरोक्त, धारा 56(5), पृष्ठ 121
- 94 उपरोक्त, धारा 56(6), पृष्ठ 121
- 95 उपरोक्त, धारा 56(8), पृष्ठ 121
- 96 उपरोक्त, धारा 56(9), पृष्ठ 121
- 97 उपरोक्त, धारा 56(10), पृष्ठ 121
- 98 उपरोक्त, धारा 58, पृष्ठ 124
- 99 उपरोक्त, धारा 59(1), पृष्ठ 124-125
- 100 उपरोक्त, धारा 59(2), पृष्ठ 125
- 101 उपरोक्त, धारा 60, पृष्ठ 126
- 102 उपरोक्त, धारा 79 (1) (2), पृष्ठ 152
- 103 (क) उपरोक्त, धारा 51, पृष्ठ 253
- 103 (ख) उपरोक्त, धारा 54(1), पृष्ठ 119
- 104 सी पी भाभरी, *एसटेब्लिशमेंट ऑफ़ जिला परिषद् इन राजस्थान, ए केस स्टडी, पॉलिटिकल साइंस रिव्यू*, बी 5 न 2 अक्टूबर, 1966, पृ 292-303
- 105 *रिपोर्ट ऑफ़ टीम फॉर द स्टडी ऑफ़ कम्युनिटी प्रोजेक्ट्स एण्ड नेशनल एक्सटेंशन सर्विस*, खण्ड 1, नई दिल्ली कमेटी ऑन प्लान प्रोजेक्ट्स, 1957, पृ 7
- 106 उपरोक्त, धारा 11(1), पृष्ठ 37
- 107 उपरोक्त, धारा 11(2), पृष्ठ 38
- 108 उपरोक्त, धारा 14(2), पृष्ठ 44
- 109 उपरोक्त, धारा 14(1) (क) (ख) (ग), पृष्ठ 44
- 110 उपरोक्त, धारा 29(1) तथा परानुक, पृष्ठ 72
- 111 उपरोक्त, धारा 29(2), पृष्ठ 77
- 112 उपरोक्त, धारा 19, पृष्ठ 55

113. उपरोक्त, धारा 15(1) (2) (3), पृष्ठ 45-46
114. उपरोक्त, धारा 16(1) से (6), पृष्ठ 49-50
115. उपरोक्त, धारा 21 तथा परन्तुक, पृष्ठ 65
116. उपरोक्त, धारा 30, पृष्ठ 72
117. उपरोक्त, धारा 37(2), पृष्ठ 84
118. उपरोक्त, धारा 37(3), पृष्ठ 84
119. उपरोक्त, धारा 37(4), पृष्ठ 84
120. उपरोक्त, धारा 37(4), पृष्ठ 84
121. उपरोक्त, धारा 37(6), पृष्ठ 85
122. उपरोक्त, धारा 37(8), पृष्ठ 85
123. उपरोक्त, धारा 37(9), पृष्ठ 85
124. उपरोक्त, धारा 37(11), पृष्ठ 85
125. उपरोक्त, धारा 37(10), पृष्ठ 85
126. उपरोक्त, धारा 37(12), पृष्ठ 85
127. उपरोक्त, धारा 37(14), पृष्ठ 85
128. उपरोक्त, धारा 37(13), पृष्ठ 85
129. उपरोक्त, धारा 17(1), पृष्ठ 51
130. उपरोक्त, धारा 57, 58, 59, 60 पृष्ठ 122-126
131. उपरोक्त, धारा 82(1), पृष्ठ 55
132. उपरोक्त, धारा 82(2), पृष्ठ 55
133. उपरोक्त, धारा 82(3), पृष्ठ 55
134. उपरोक्त, धारा 82(4), पृष्ठ 55
135. उपरोक्त, धारा 48(1), पृष्ठ 113
136. उपरोक्त, धारा 48(1), पृष्ठ 113
137. उपरोक्त, धारा 52, पृष्ठ 260

# 5

## पंचायती राज व्यवस्था 73वें संविधान संशोधन से पूर्व तथा निवर्तमान संशोधित प्रारूपों की तुलनात्मक विवेचना

2 अक्टूबर 1959 को पण्डित जवाहर लाल नेहरू ने राजस्थान के नागौर जिले में दीप प्रज्ज्वलित कर बलघनराय मेहता समिति द्वारा प्रस्तावित त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था का शुभारम्भ किया जो सम्पूर्ण भारत के लिए प्रेरणा पथ बन। वैसे राजस्थान में ग्राम पंचायत अधिनियम 1953 के द्वारा पंचायत व्यवस्था की प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की पद्धति का शुभारम्भ हो चुका था। 73वें संविधान संशोधन से पूर्व राजस्थान में पंचायती राज की त्रिस्तरीय व्यवस्था 1953 के पंचायत राज अधिनियम 1959 के पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम के तहत चल रही थी। 2 अक्टूबर 1959 से 23 अप्रैल 1994 तक राजस्थान में विभिन्न आयोग एवं समितियाँ पंचायती राज व्यवस्था को सुदृढ़ करने हेतु बिठाईं जिनके सुधारों एवं सुझावों को माना भी नहीं भी माना और राज्य सरकारों की दया पर ये संस्थाएँ मात्र प्रतीकात्मक होकर प्रजातन्त्रात्मक राजतन्त्र का हिस्सा बन कर रह गईं। समग्र भारत में इनका समान स्वरूप स्थिति नहीं थी और न ही इन्हें संवैधानिक दर्जा प्राप्त था अतः ये संस्थाएँ गाँधीजी के 'लोकस्वराज्य' और 'स्वशासन' तथा ग्रामीण विकास व कल्याण से परे मात्र राजनीतिज्ञों के हित साधन का माध्यम मात्र बनकर रह गईं।

जब अपने पुरातन स्वरूप में पंचायती राज संस्थाएँ विकास एवं कल्याण में तथा निर्णयन में जनसहभागिता का आधार व विश्वास खो चुकी थी तो ऐसे समय में ऐसी सक्रिय पंचायती राज प्रारूप की आवश्यकता महसूस हुई जो समग्र देश से समान रूप से विकास कल्याण तथा स्वशासन एवं निर्णयन में आज जन को सहभागी एवं सहगामी बना सके। प्रशासनिक एवं वित्तीय अधिकारों के अभाव में पंचायती राज संस्थाएँ भी निष्प्राण प्रायः हो चुकी थी। 24 अप्रैल 1993 को भारत सरकार की अधिसूचना द्वारा यह नया पंचायती राज अधिनियम लागू हो गया।

24 अप्रैल, 1993 को पंचायती राज संविधान संशोधन के सन्दर्भ में टक्कालोन प्रधानमंत्री पी वी नरसिम्हा राव ने स्वर्गीय राजीव गाँधी द्वारा आरम्भ किये इस पुनीत उद्देश्य के सन्दर्भ में कहा था कि "लोकतन्त्र और पंचायत को शक्तियों का हस्तान्तरण अब देश के सबसे पवित्र दस्तावेज अर्थात् भारत के संविधान का एक भाग बन गया है। अब कोई भी आपको पंचायत की लोकतन्त्रीय प्रणाली को छीन नहीं सकेगा। अब पंचायत को मनमर्जी से न तो निलम्बित किया जा सकता है और न ही उसे भंग किया जा सकता है। अब पंचायतों को जो शक्तियाँ, उत्तरदायित्व और वित्तीय संसाधन हस्तान्तरित किये गये हैं, उन्हें कोई भी वापस नहीं ले सकेगा। संविधान में किये गये परिवर्तन देश के गाँव के विकास के इतिहास में एक महत्वपूर्ण घटना सिद्ध होगी। इस अधिनियम से यह सुनिश्चित हो जायेगा कि वास्तविक शक्तियाँ फिर से केवल आपको ही मिल जायेंगी और आप अपने इलाके और अपने लोगों के विकास में कहीं ज्यादा भूमिका निभा सकेंगे। यह भी सुनिश्चित हो सकेगा कि गाँव के गरीब लोग भी इस प्रक्रिया में भाग ले और समाज का कोई भी वर्ग यह नहीं सोचे कि उनका अनदेखी हो रहा है।

बहुत जल्दी गाँव पंचायतें स्थायी आधार पर एक सजीव संस्था बन जाएँगी और वे जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों से बनेंगी। ये संस्थायें उनके कल्याण के विभिन्न कार्यक्रम चलाएँगी और इन कार्यक्रमों की योजनाएँ बनाने में लोगों का सहयोग लेंगी। वे ऐसी सक्रिय और सजीव संस्थायें बनाने में लोगों का सहयोग लेंगी। वे ऐसी सक्रिय और सजीव संस्थायें होंगी जो विकास, नियमन और सामान्य प्रशासन के काम करेंगी। कृषि, भूमि का सुधार, पशु-पालन, ग्रामीण और घरेलू उद्योग, पीने का पानी, गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम, स्वास्थ्य, सफाई, परिवार कल्याण आदि विषय इन पंचायतों की जिम्मेदारी होंगे। पंचायतों की इतना समर्थ होना होगा कि दिन-प्रतिदिन की लोगों की जरूरी आवश्यकताएँ पूरी कर सकें और विभिन्न तरीकों से उनके हितों की रक्षा कर सकें।"

राजस्थान सरकार ने भी 73वें संविधान संशोधन के अनुरूप 23 अप्रैल, 1994 को नया राजस्थान पंचायती राज अधिनियम लागू कर दिया और सराक व जनोन्मुखी पंचायती राज व्यवस्था के युग में कदम रखा। राजस्थान सरकार ने तो समय-समय नये कानून निम्न तथ्या जनवरी, 2000 में 1999 के पंचायती राज अधिनियम में परिवर्तन कर पंचायती राज संस्थाओं का पारदर्शी, सराक तथा जनोन्मुखी एवं जनसहभागिता बनाने के तहे दिल से प्रयास किये हैं जो शोध अध्ययन में यथासम्भव व सम्मिलित किये गये हैं। जैसा कि शोध अध्ययन में प्रस्तावित है, राजस्थान में 73वें संविधान संशोधन से पूर्व प्रारूप (जो मूलतः 1953 के पंचायत अधिनियम तथा 1959 के पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम पर आधारित था) एवं 73वें संविधान संशोधन प्रदत्त प्रारूप जो 23 अप्रैल, 1994 को राजस्थान में व्यवहार में आया। दोनों प्रारूपों के अनुरूप पंचायती राज संस्थाओं के संगठन एवं कार्यों का सैद्धांतिक तुलनात्मक विश्लेषण जो राजस्थान सरकार के अधिनियम प्रपत्रा एवं अन्य निर्णयन व अदेश पत्रावतियों, प्रतिवेदनो पर आधारित है करना उद्देश्यापेक्षी है। नवीन पंचायती राज अधिनियम के तहत इन संस्थाओं की संरचना एवं कार्यक्रमों की परीक्षा की दृष्टि का अपराह चल रहा है। अतः पुरातन व्यवस्था एवं नवीन व्यवस्था का मूल्यांकन समयाचित अपेक्षा प्रतीत होती है। जो यक्ष प्रश्न एवं शक्याँ पुरानी व्यवस्था की समर्थि तथा नवीन प्रावधान की उम्मीदों के साथ जुड़े थे क्या हल हो पाये ?

नवीन पंचायती राज अधिनियम की व्यवस्थाओं के पश्चात् राजस्थान में इन संस्थाओं के दूसरी बार चुनाव हो चुके हैं ? अतः इनके संगठन एवं कार्यों के मूल्यांकन-तुलना एवं विश्लेषण का यही सही समय है। इनके संगठन एवं कार्यों की तुलना निम्नोत्तेलित है—

### ग्रामसभा संगठनात्मक तुलना [ समानताएँ ]

ग्रामसभा के 73वें संविधान संशोधन पूर्व एवं पश्चात् प्रारूपों की सांगठनिक समानताओं को जैसा कि सारणी द्वारा स्पष्ट किया गया है कि वरिष्ठ नागरिकों की सभा दोनों प्रारूपों में 'ग्रामसभा' कहलायेगी। ग्रामसभा की बैठकों की अध्यक्षता सरपंच अथवा उपसरपंच करेंगे। ग्रामसभा की कार्यवाही पंचायत सचिव लिखेगा तथा ग्रामसभा पंचायत मुख्यालय पर ही होगी। साथ ही एक समानता यह भी है कि वरिष्ठ नागरिकों की निश्चित संख्या द्वारा अनुरोध करने पर ग्रामसभा की बैठक बुलाई जा सकेगी।

राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 की धारा 23 (क) में ग्रामसभा का उल्लेख वरिष्ठ नागरिकों की सभा के रूप में किया गया है जो कि ग्रामसभा के नाम से ही अभीहीन की जाती रही है। 73वें संविधान प्रदत्त पंचायती राज तन्त्र में ग्रामसभा को संवैधानिक दर्जा प्रदान करते हुए इसका गठन किया गया है। अतः ग्रामसभा के पूर्ववर्ती एवं नवीन प्रारूप में सांगठनिक दृष्टिकोण से निम्न समानताएँ एवं असमानताएँ मुख्य रूप से दृष्टिगोचर होती हैं—

#### सारणी-5 1

#### ग्रामसभा का संगठन

#### [ समानताएँ ]

क्र	पुरातन प्रारूप	क्र	नवीन प्रारूप
1	वरिष्ठ नागरिकों की सभा ग्रामसभा कहलायेगी।	1	वरिष्ठ नागरिकों की सभा ग्रामसभा कहलायेगी।
2	ग्रामसभा की बैठकों की अध्यक्षता सरपंच या उपसरपंच करेंगे।	2	ग्रामसभा की बैठकों की अध्यक्षता सरपंच या उपसरपंच करेंगे।
3	ग्रामसभा की कार्यवाही पंचायत सचिव लिखेगा।	3	ग्रामसभा की कार्यवाही पंचायत सचिव लिखेगा।
4	ग्रामसभा ग्राम पंचायत मुख्यालय पर ही होगी।	4	ग्रामसभा ग्राम पंचायत मुख्यालय पर ही होगी।
5	वरिष्ठ नागरिकों के अनुरोध पर ग्राम-सभा की बैठक बुलाई जा सकती है।	5	वरिष्ठ नागरिकों के अनुरोध पर ग्राम-सभा की बैठक बुलाई जा सकती है।

## ग्राम सभा का संगठन

### [ असमानताएँ ]

संगठनिक दृष्टिकोण से ग्रामसभा के पूर्ववर्ती एव नवीन प्रारूपों में व्यापक असमानताएँ हैं जैसे पुरातन प्रारूप में ग्रामसभा की वैधानिक मान्यता का अभाव था, ग्रामसभा की बैठकों की अनिवार्यता का प्रावधान नहीं था।

ग्रामसभा की बैठक वर्ष में दो बार माह मई एवं अक्टूबर में करने का प्रावधान था, अनुसूचित क्षेत्रों की पंचायत के प्रत्येक गाँवों में ग्रामसभा करने के प्रावधान का अभाव, ग्रामसभाओं में कोरम या गणपूर्ति की अनिवार्यता की बाध्यता का अभाव, बैठक में विकास अधिकारी या उसके प्रतिनिधि की उपस्थिति की अनिवार्यता का अभाव था।

इसके विपरीत नवीन प्रारूप में ग्राम सभा वैधानिक मान्यता युक्त हो गई, ग्रामसभा की बैठकों की अनिवार्यता सुनिश्चित कर दी गई, ग्रामसभा की बैठक में गणपूर्ति हेतु कुल सदस्यों के दशांश की उपस्थिति की अनिवार्यता का प्रावधान किया गया।

अनुसूचित क्षेत्र की ग्राम पंचायतों के सभी ग्रामों में ग्रामसभाओं का प्रावधान किया गया, ग्रामसभा की बैठक में विकास अधिकारी या उसके प्रतिनिधि की उपस्थिति अनिवार्य कर दी गई साथ ही सतर्कता समितियों के गठन का प्रावधान नवीन प्रारूपों में किया गया था।

लेकिन राजस्थान पंचायती राज सशोधन अधिनियम 6 जनवरी, 2000 के द्वारा सतर्कता समिति का प्रावधान समाप्त कर दिया गया। ग्रामसभा के दोनों प्रारूपों की असमानताओं को निम्न सारणी द्वारा स्पष्ट समझा जा सकता है—

### सारणी-5.2

## ग्रामसभा का संगठन

### [ असमानताएँ ]

क्र.	पुरातन प्रारूप	क्र.	नवीन प्रारूप
1	ग्रामसभा वैधानिक मान्यता का अभाव।	1.	ग्रामसभा सवैधानिक मान्यता का अभाव।
2	ग्रामसभा की बैठकों की अनिवार्यता का प्रावधान नहीं।	2	ग्रामसभा की बैठकों की अनिवार्यता।
3	ग्रामसभा की बैठक वर्ष में दो बार करने का प्रावधान।	3	ग्रामसभा की बैठक वर्ष में चार बार करने का प्रावधान।
4	ग्रामसभा की बैठक में गणपूर्ति या कोरम की अनिवार्यता की बाध्यता का अभाव।	4	ग्रामसभा की बैठक में कुल सदस्यों के दशांश की उपस्थिति की प्रथम बैठक में अनिवार्यता।

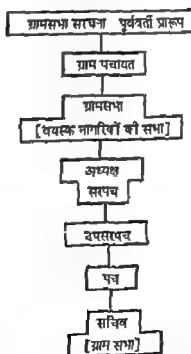
5 अनुसूचित क्षेत्रों के सभी ग्रामों में ग्रामसभा के प्रावधान का अभाव।	5 अनुसूचित क्षेत्रों के सभी ग्रामों में ग्रामसभा का प्रावधान।
6 बैठक में विकास अधिकारी या उसके प्रतिनिधि की उपस्थिति की अनिवार्यता का अभाव।	6 बैठक में विकास अधिकारी या उसके प्रतिनिधि की अनिवार्य उपस्थिति।
7 सतर्कता समितियों के गठन का प्रावधान नहीं।	7 सतर्कता समितियों के गठन का प्रावधान।

ग्रामसभा की सांठनिक संरचना की समानता एवं असमानता को हम अग्रेस्तलेखित चार्ट के माध्यम से सुस्पष्ट समझ सकते हैं—

### राजस्थान में ग्रामसभा का संगठनात्मक आरेख

(पूर्ववर्ती प्रारूप)

आरेख 5 1

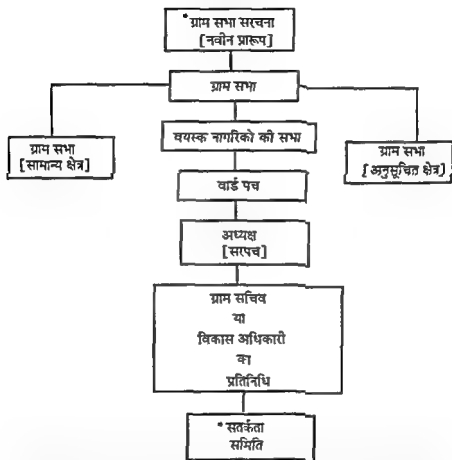


पंचायती राज अधिनियम 1953 में सेक्शन 23A जोड़कर "ययस्क नागरिकों की सभा" का उल्लेख किया गया है जो कि ग्रामसभा के रूप में जानी जाने लगी है।



राजस्थान में ग्रामसभा संरचना आरेख  
(नवीनतम प्रारूपानुसार)

आरेख 5 2



राजस्थान में नवीन पंचायती राज अधिनियम, 1994 के अनुसार ग्राम सभा का आरेख।

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम संशोधन 6 जनवरी, 2000 के अनुसार सतर्कता समिति व्यवस्था समाप्त कर दी गई है।

### ग्रामसभा के कार्य

73वे संविधान संशोधन के पश्चात् ग्राम सभा के नवीन प्रारूप के अनुसार नवीन जिम्मेदारियाँ भी सौंपी गई हैं जो उसे पुराने प्रारूप से विलग करती है। हालांकि दोनों प्रारूपों के कार्यों में कुछ समानताएँ भी हैं जिन्हें अलग से स्पष्ट करने का यत्किंचन प्रयास अग्रोल्लेखित है—

**सारणी-53**  
**ग्रामसभा के कार्य**  
**[ समानताएँ ]**

क्र	पुरातन प्रारूप	क्र	नवीन प्रारूप
1	पंचायत का बजट प्रस्तुत करना।	1	पूर्ववर्ती वर्ष के लेखे का वार्षिक विवरण प्रस्तुत करना।
2	पंचायत की ऑडिट रिपोर्ट और उसकी अनुपालना।	2	पिछली संपरीक्षा रिपोर्ट और उसके दिये गये उत्तर।
3	योजना की प्रगति और विकास की विभिन्न प्रवृत्तियों की रिपोर्ट।	3	वित्तीय वर्ष के लिए प्रस्तावित विकास और अन्य कार्यक्रम।
4	पंचायत के काम-काज का व्यौरा।	4	किसी भी क्रियाकलाप योजना आय और व्यय विशेष के बारे में सरपच एवं सदस्यों से स्पष्टीकरण चाहना।

उपर्युक्त सारणी से स्पष्ट है कि ग्राम के नवीन एवं पुरातन प्रारूपों के कार्यों में कुछ समानताएँ भी हैं जैसे ग्रामसभा में पंचायत का बजट प्रस्तुत करना, पंचायत की ऑडिट रिपोर्ट और उसकी अनुपालना, योजना की प्रगति और विकास की विभिन्न प्रवृत्तियों की रिपोर्ट तथा पंचायत के काम-काज का व्यौरा करने सम्बन्धी कार्य।

**सारणी-54**  
**ग्रामसभा के कार्य**  
**[ असमानताएँ ]**

क्र	पुरातन प्रारूप	क्र	नवीन प्रारूप
1	पंचायत की योजना प्रस्तुत करना।	1	पंचायत क्षेत्र से सम्बन्धित विकास योजनाओं के क्रियान्वयन में सहायता करना।
2	ग्रामसभा के निर्णयों की क्रियान्विती का लेखा-जोखा प्रस्तुत करना।	2	विकास योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए हिताधिकारियों को पहचान करना।
3	ऋण और सहायता के रूप में प्राप्त धन राशि के उपयोग की रिपोर्ट प्रस्तुत करना।	3	सामुदायिक कल्याण कार्यक्रमों के लिए स्वैच्छिक श्रम और वस्तु रूप में या नकद अथवा दोनों ही प्रकार के अभिदाय जुटाना।

4	सहकारी आन्दोलन सहकारिताओं से सम्बन्ध रखे वाले आम विषय तथा सहकारी समितियों द्वारा सुझाए गए मुद्दों का विवरण।	4	ग्रौंड एव परिवार कल्याण कार्यक्रम को प्रोत्साहित करना।
5	ग्रामीणों के सामान्य हितों के मामले जैसे-ग्रामीण चरागाह, जलाशय, सार्वजनिक कुओं आदि।	5	समाज के सभी समुदायों में एकता और सौहार्द बनाना।
6	महत्वपूर्ण सूचनाओं एवं निर्णयों की जानकारी देना।	6	ऐसे अन्यकृत्य जो विहित किये जायें।
7	वर्ष की प्रथम एवं द्वितीय तिमाही में बैठकों का प्रावधान नहीं।	7	वर्ष की प्रथम एवं द्वितीय तिमाही में ग्रामसभा बैठकों के अलग मुरे कार्यवाही हेतु तथा जो कि मूलतः वित्तीय क्रियाकलापों से जुड़े हैं।
8	ग्राम पाठशाला का संचालन।	8	वर्ष में लिये जाने वाले भौतिक व वित्तीय कार्यक्रम।

73वें संविधान संशोधन पश्चात् ग्रामसभा को ज्यादा सक्रिय एवं जिम्मेदार बनाने का प्रयास किया गया है। अपने नवीन संवैधानिक प्रारूप में ग्रामसभा अब पुरातन ग्रामसभा के कार्यों को प्रकृति से ज्यादा प्रभावशाली बनाई गई है। राजस्थान सरकार ने भी ग्रामसभा को सक्रिय व प्रभावशाली बनाने में अपनी सकारात्मक भूमिका अदा की है।

इसी वजह से ग्रामसभा के पुराने एवं नवीन प्रारूप व्यापक अन्तर रखते हैं। अपने कार्यों के सन्दर्भ में पुरातन व्यवस्था में ग्रामसभा के कार्य, जैसे—पंचायत की योजना प्रस्तुत करना, ग्रामसभा के निर्णयों की क्रियान्विती का लेखा-जोखा रखना, ऋण एवं सहायता के रूप में प्राप्त धन-राशि के उपयोग की रिपोर्ट प्रस्तुत करना, सरकारी आन्दोलन, सहकारिताओं से सम्बन्ध रखने वाले आम विषय तथा सहकारी समितियों द्वारा सुझाए गए मुद्दों का विवरण, ग्रामीणों के सामान्य हितों के मामले जैसे ग्रामीण चरागाह, जलाशय सार्वजनिक कुओं आदि देखना ग्राम पाठशाला का संचालन, महत्वपूर्ण सूचनाओं एवं निर्णयों की जानकारी वर्ष की प्रथम एवं द्वितीय तिमाही में बैठकों का प्रावधान नहीं है।

अपने नवीन प्रारूप ग्रामसभा के कार्य पुरातन ग्रामसभा कार्यों से व्यापक अन्तर रखते हैं। जैसे—पंचायत क्षेत्र से सम्बन्धित विकास योजनाओं के क्रियान्वयन में सहायता करना। विकास योजनाओं के लिए हिताधिकारियों की पहचान करना, सामुदायिक कल्याण कार्यक्रमों के लिए स्वैच्छिक श्रम और वस्तु रूप में या नकद अथवा दोनों ही प्रकार के अभिदान जुटाना, ग्रौंड शिक्षा एवं परिवार कल्याण को प्रोत्साहित करना। समाज के सभी समुदायों में एकता और सौहार्द बनाना ऐसे अन्य कृत्य जो विहित किये जायें राज्य सरकार द्वारा आज ग्रामसभा में वर्ष के प्रथम एवं द्वितीय तिमाही में वित्तीय क्रियाकलापों से जुड़े

ज्यादातर मुद्दे एवं सामान्य मुद्दे अलग से सरकार द्वारा तय किये गये हैं जो कि पुरातन प्रारूप में नहीं है। अब वर्ष में लिये जाने वाले भौतिक व वित्तीय कार्यक्रम भी ग्रामसभा कार्यों का हिस्सा है। ग्रामसभा के कार्य पुराने प्रारूप में केवल चाहिए की भावना पर आधारित थे जबकि नवीन व्यवस्था में अनिवार्यता प्रभावशीलता नियन्त्रण तथा उत्तरदायित्व की प्रकृति युक्त कार्यों को बनाया गया है और यही कारण है कि 73वें संविधान संशोधन पश्चात् ग्रामसभाएँ ज्यादा सशक्त भूमिका निभाने की स्थिति में हैं।

### ग्राम पंचायत

73वें संवैधानिक संशोधनों के पश्चात् ग्राम पंचायतों के सांठनिक स्वरूप में पूर्ववर्ती प्रारूप की अपेक्षा व्यापक परिवर्तन परिलक्षित होते हैं लेकिन साथ ही समानताओं को भी नहीं नकारा जा सकता है। सारणी एवं चार्ट के माध्यम से दोनों प्रारूपों के मध्य समानता एवं असमानता को स्पष्ट किया गया है

#### सारणी 5.5

#### ग्राम पंचायत का संगठन

[समानताएँ]

क्र	पुरातन प्रारूप	क्र	नवीन प्रारूप
1	सरपंच प्रत्यक्ष मतदान द्वारा निर्वाचित।	1	सरपंच प्रत्यक्ष मतदान द्वारा निर्वाचित।
2	ग्राम पंचायत सदस्य सीधे मतदान द्वारा निर्वाचित।	2	ग्राम पंचायत सदस्य सीधे मतदान द्वारा निर्वाचित।
3	उप-सरपंच का निर्वाचन निर्वाचित पंचों द्वारा अपने में से बहुमत द्वारा।	3	उप सरपंच का निर्वाचन निर्वाचित पंचों द्वारा अपने में से बहुमत द्वारा।
4	सरपंच को पंचों द्वारा बहुमत से अविश्वास करने पर हटाने की व्यवस्था।	4	सरपंच को पंचों द्वारा बहुमत से अविश्वास करने पर हटाने की व्यवस्था।
5	जनसंख्या 2 हजार से 5 हजार तक अथवा क्षेत्रफल पर आधारित गठन।	5	जनसंख्या 2 हजार से 5 हजार तक अथवा क्षेत्रफल पर आधारित गठन।

मामूली परिवर्तन के साथ दोनों प्रारूपों में कुछ समानताएँ भी हैं जैसे सरपंच का निर्वाचन प्रत्यक्ष मतदान द्वारा होगा ग्राम पंचायत सदस्य सीधे मतदान द्वारा निर्वाचित होंगे उपसरपंच का निर्वाचन पंचों में से बहुमत द्वारा होगा। उपर्युक्त कुछ समानताओं के अलावा नये प्रावधानों के तहत दोनों प्रारूपों में काफी असमानताएँ हैं। ग्राम पंचायतों का गठन (निर्माण आधार) 2 हजार से 5 हजार तक की जनसंख्या अथवा क्षेत्रफल पर आधारित किया गया है।

**सारणी-5 6**  
**ग्राम पंचायत का संगठन**  
**[ असमानताएँ ]**

क्र.	पुरातन प्रारूप	क्र	नवीन प्रारूप
1	अधिनियम द्वारा पारित प्रारूप।	1	संवैधानिक प्रावधानों द्वारा प्रदत्त संवैधानिक प्रारूप।
2	पंचायत बाड़ों का आरक्षण नहीं।	2	पंचायत बाड़ों को आरक्षण का प्रावधान।
3	पंचायत चुनाव अवधि व कार्यकाल अनिश्चित।	3	पंचायत चुनाव अवधि व कार्यकाल सुनिश्चित 5 वर्ष।
4	अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति हेतु सहचरण की व्यवस्था।	4	अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति हेतु बाड़ आरक्षण व्यवस्था।
5	महिला सदस्य का प्रत्यक्ष चयन नहीं होने पर सहचरण की व्यवस्था।	5	महिलाओं हेतु बाड़ों का आरक्षण।
6	सरपच पद का आरक्षण नहीं।	6	सरपच पद को आरक्षण की व्यवस्था।
7	आरक्षण व्यवस्था की लॉटरी द्वारा चक्रानुक्रमानुसार व्यवस्था प्रावधान नहीं। (पदों व बाड़ों में)	7	पदों एवं बाड़ों का लॉटरी द्वारा चक्रानुक्रमानुसार आरक्षण का प्रावधान।
8	ग्राम पंचायत स्थित सहकारी समितियों के अध्यक्ष सह-सदस्य के रूप में ग्राम पंचायत सदस्य बनाने का प्रावधान।	8	ग्राम पंचायत में सह-सदस्यों के पंचायत सदस्य बनाने का प्रावधान समाप्त।
9	सरपच के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव की अवधि 1 वर्ष तक नहीं लाने का प्रावधान।	9	सरपच के खिलाफ 2 वर्ष पूर्व अविश्वास प्रस्ताव न लाने का प्रावधान।
10	अविश्वास प्रस्ताव द्वारा सरपच के हटाये जाने पर बहुमत द्वारा नया सरपच बनाये जाने का प्रावधान।	10	अविश्वास प्रस्ताव द्वारा जिस वर्ग का सरपच हटाये जाने पर उसी वर्ग का सरपच पक्षों में से बनाये जाने का प्रावधान।
11	न्याय उपसमिति के गठन का प्रावधान था।	11	न्याय उपसमिति के गठन का प्रावधान समाप्त कर दिया गया।
12	कार्यों में सहायता हेतु समिति व्यवस्था का प्रावधान है।	12	कार्यों में सहायता हेतु समिति व्यवस्था का प्रावधान नहीं।

उपर्युक्त सारणी से दोनों प्रारूपों के मध्य व्यापक अन्तर स्पष्ट परिलक्षित होता है जैसे पूर्ववर्ती प्रारूप में ग्राम पंचायत का गठन राज्य सरकार द्वारा साधारण अधिनियम द्वारा निर्धारित किया जाता था ग्राम पंचायतों में बाहों का आरक्षण नहीं था।

पंचायतों के चुनाव व कार्यकाल अवधि अनिश्चित थी अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजातियों के सहचरण का प्रावधान था तथा महिला पंच का आरक्षण नहीं था। पदो एवं बाहों को सौटरी द्वारा चक्रानुक्रमानुसार आरक्षण व्यवस्था का प्रावधान नहीं था ग्राम पंचायत में स्थित सहकारी समितियों के अध्यक्ष सह सदस्य के रूप में मनोनीत किये जाते थे।

सरपंच के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव एक वर्ष पूर्व न लाना निश्चित था। अविश्वास प्रस्ताव द्वारा सरपंच के हटाये जाने पर बहुमत द्वारा नया सरपंच बनाये जाने का प्रावधान था। पंचायत स्तर पर लोगों को न्याय हेतु न्याय उपसमिति का प्रावधान था। सरपंच को कार्यों में सलाह एवं सहायता हेतु पूर्ववर्ती व्यवस्था में समिति व्यवस्था का प्रावधान था जबकि नवीन प्रारूप में यह व्यवस्था समाप्त कर दी गई है।

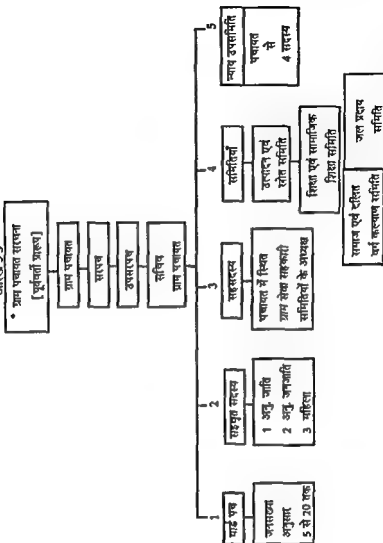
जयकि नई व्यवस्था के तहत ग्राम पंचायतों की स्थापना या गठन संवैधानिक तौर पर समग्र राष्ट्र में समान रूप से की गई है। पंचायतों में बाहों के आरक्षण का प्रावधान किया गया है। साथ ही सरपंच पद के आरक्षण की चक्रानुसार व्यवस्था की गई है।

ग्राम पंचायतों में पूर्ववर्ती व्यवस्था के तहत सहसदस्यों के मनोनयन का प्रावधान समाप्त कर दिया गया है। सरपंच के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव 2 वर्ष पूर्व न लाने का प्रावधान किया गया है तथा साथ ही यह भी प्रावधान किया गया है कि जिस वर्ग का सरपंच हटाया जाये उसी वर्ग का सरपंच पदों में से बनाया जायेगा। इसके अतिरिक्त न्याय उपसमिति का प्रावधान समाप्त कर दिया गया है।

यदि उक्त अन्तर को हम नूतन व पुरातन प्रारूपों के चार्ट में देखें तो स्वतः व्यापक अन्तर दृष्टिगोचर होता है जो अग्रनिर्मित है—

राजस्थान में ग्राम पंचायत का संगठनात्मक आरेख  
[ पूर्ववर्ती प्रारूप ]

आरेख 53

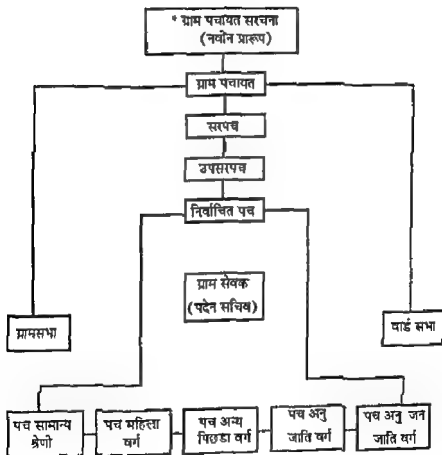


\* राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 एवं 1959 की पंचायतीराज संरचना के अनुसार पंचायत की संरचना।

## राजस्थान में ग्राम पंचायत का संगठनात्मक आरेख

[ नवीन प्रारूप ]

आरेख-54



राजस्थान में नवीन पंचायती राज अधिनियम 1994 के अनुसार  
ग्राम पंचायत का आरेख।



### ग्राम पंचायत के कार्य

ग्राम पंचायत के कार्यों की एक फहरिस्त पंचायतों के जिम्मे को गई है जिसमें पूर्ववर्ती एवं वर्तमान कार्यों में कोई गहरा अन्तर स्पष्ट नहीं होता है। यह अवश्य है कि कुछ ज्यादा अधिकारों के साथ नवीन प्रारूप में पंचायतों को ज्यादा प्रभावी तरीके से जिम्मेदारियाँ दी गई हैं लेकिन यथार्थ शायद इससे थोड़ा परे है। 1994 से पूर्ववर्ती ग्राम पंचायतों के कार्यों एवं 73वें संविधान प्रदत्त ग्राम पंचायतों के कार्यों में समानता एवं असमानता निम्न सारणी द्वारा स्पष्ट रेखांकित करने का प्रयास अग्रांकित है—

#### समानताएँ—

पंचायती राज अधिनियम की अनुसूची तृतीय में पूर्ववर्ती प्रारूप तथा नवीन पंचायती राज अधिनियम की अनुसूची प्रथम (धारा 52) में पंचायत के कृत्यों को निम्नानुसार स्पष्ट किया गया है जिसमें दोनों के असमान कृत्यों को अलग से सारणी द्वारा स्पष्ट किया गया है जबकि दोनों प्रारूपों में कार्य लगभग समान है। पूर्ववर्ती प्रारूप के कार्यों को नवीन व्यवस्था में अलग से शीर्षक मात्र अवश्य दे दिया गया है, जो अप्रोलिखित है—

#### सारणी-5.7

### ग्राम पंचायत के कार्य

#### [ समानताएँ ]

क्र.	पुरातन प्रारूप	क्र.	नवीन प्रारूप	पुरातन प्रारूप
1.	स्वच्छता एवं स्वास्थ्य के क्षेत्र में :	1.	साधारण कृत्य:	
1.	गृहकार्य अथवा भव्श्री के लिए जल प्रदान करने की व्यवस्था।	1.	पंचायत क्षेत्र के विकास के लिए वार्षिक योजनाएँ तैयार करना।	
2.	सार्वजनिक कार्यों, नालियाँ, बाँधों, तालाबों तथा कुओं (सिंचाई के उपयोग में आने वाले कुओं तथा तालाबों के अलावा) तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों की सफाई अथवा निर्माण आदि।	2.	वार्षिक बजट तैयार करना।	
3.	स्वच्छता, मलवहन, कष्ट आदि कारणों की रोकथाम, उनको हटाना और मृत पशुओं की लाशों का निपटारा करना।	3.	प्राकृतिक आपदाओं में सहायता जुटाना।	
4.	स्वास्थ्य का संरक्षण तथा सुधार करना।	4.	लोक सम्पत्तियों पर अतिक्रमण हटाना।	
5.	चाय, काफी तथा दूध की दुकानों का लाइसेंस द्वारा अथवा अन्य प्रकार से नियमन।	5.	सामुदायिक कार्यों के लिए स्वैच्छिक श्रम और अभिदान का संगठन।	
		6.	गाँव (गाँवों) की आवश्यक सांख्यिकी रखना।	
		2.	प्रशासन के क्षेत्र में :	
		1.	परिसरों का संख्यांकन।	
		2.	जनगणना करना।	
		3.	पंचायत सर्किल में कृषि उपज के उत्पादन को बढ़ाने के लिए कार्यक्रम बनाना।	

- 6 शमशान तथा कब्रिस्तान की व्यवस्था, सधारण तथा नियमन।
- 7 खेल के मैदानों तथा सार्वजनिक बागों का अभिन्यास तथा सधारण।
- 8 किसी सक्रामक रोग के आरम्भ होने फैलने या पुनराक्रमण के विरोध के लिए उपाय करना।
- 9 सार्वजनिक शौचालयों का निर्माण तथा उनका सधारण और निजी शौचालयों का नियमन करना।
- 10 स्वास्थ्य की दृष्टि से कमजोर बस्तियों का सुधार करना।
- 11 कूड़ा-करकट के ढेरों, गन्दे तालाबों, पोखरों, खाइयों, गड्ढों व खोखलो जगहों को भरना, सिंचित क्षेत्र में पानी को इकट्ठा होने से रोकना तथा स्वच्छता सम्बन्धी अन्य सुधार करना।
- 12 प्रसूति एवं शिशु कल्याण।
- 13 चिकित्सा सुविधाएँ उपलब्ध करना।
- 14 मनुष्यों तथा पशुओं के टीका लगाने के लिए प्रोत्साहन।
- 15 नये भवनों के निर्माण तथा वर्तमान भवनों के विस्तार अथवा परिवर्तन का नियमन।
- 2 सार्वजनिक निर्माण कार्यों के क्षेत्र में -
  - 1 जल भागों में अथवा ऐसे स्थानों और स्थलों में जो किसी की निजी सम्पत्ति न हो, और जो जनता के लिए खुले हुए हों, आने वाले अवरोध तथा उन पर झुके हुए हिस्सों को हटाना चाहे ऐसे स्थान पचायत में निहित हो अथवा सरकार के हो।
- 4 ग्रामीण विकास स्कीमों के कार्यान्वयन के लिए आवश्यक पदार्थों और वित्त की अपेक्षा दर्शित करने वाला विवरण तैयार करना।
- 5 ऐसी प्रणाली के रूप में कार्य करना जिसके माध्यम से केन्द्रीय या राज्य सरकार द्वारा किसी भी प्रयोजन के लिए दी गई सहायता पचायत सर्किल में पहुँचे।
- 6 सर्वेक्षण करना।
- 7 पशु स्टेण्डों, खलिहानों, चरागाहों और सामुदायिक भूमियों पर नियन्त्रण।
- 3 कृषि विस्तार सहित कृषि
  - 1 कृषि और बागवानी की प्रोन्नति और विकास।
  - 2 बजर भूमियों का विकास।
  - 3 चरागाहों का विकास और रख-रखाव और उनके अप्राधिकृत अन्य सक्रमण और उपयोग को रोकना।
  - 4 पशुपालन, डेरी और कुक्कुट पालन
    - 1 चरागाह विकास।
  - 5 सामाजिक और फार्म चानिकी, लघु वन उपज, ईंधन और चारा
    - 1 गाँव और जिला सड़कों के पार्श्वों पर और उसके नियन्त्रण के अधीन की अन्य लोक भूमियों पर वृक्षों पर रोपण और परिरक्षण।
    - 2 ईंधन रोपण और चारा विकास।
    - 3 फार्म चानिकी की प्रोन्नति।
    - 4 सामाजिक चानिकी और कृषिक चौधशालाओं का विकास।

2. सार्वजनिक मार्गों, नालियों, बाँधों तथा पुलों का निर्माण एवं सधारण तथा मरम्मत किन्तु शर्त यह है कि ऐसे मार्गों, नालियों, बाँधों और पुलों के कार्य अन्य सार्वजनिक अधिकारों की स्वोक्ति के बिना हाथ में नहीं लिये जायेंगे।
3. पंचायतो में निहित या उनके नियन्त्रणाधोन सार्वजनिक भवनो, चरागाहो, वन भूमियो, जिनमे राजस्थान वन अधिनियम 1953 (राजस्थान अधिनियम 13 सन् 1953) की धारा 28 के अन्तर्गत सौंपी गई वन भूमियाँ सम्मिलित हैं, तालाबो तथा कुओ (सिंचाई के उपयोग में आने वाले तालाब तथा कुओ के अलावा) का सधारण तथा उनके प्रयोग का नियमन।
4. पंचायत क्षेत्रों में रोशनी की व्यवस्था।
5. पंचायत क्षेत्रों में मेलो, बाजारो, क्रय-विक्रय स्थानो, हाटो, ताँगा स्टेण्डो तथा गाडियो के ठहरने के स्थानो का नियमन एवं नियन्त्रण (जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार अथवा पंचायत समिति द्वारा नहीं किया जाता है।)
6. शराब की दुकानो तथा बूचड-खानो का नियमन तथा नियन्त्रण।
7. सार्वजनिक मार्गों तथा क्रय-विक्रय स्थानो, एवं अन्य सार्वजनिक स्थानो में पेड लगवाना तथा उनका सधारण और परीक्षण।
8. आवारा और स्वामी विहीन कुत्तो को समाप्त करना।
9. धर्मशालाओं का निर्माण एवं सधारण।
10. स्नान करने या कपडे धोने के ऐसे घाटो का प्रबन्ध एवं नियन्त्रण जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार अथवा किसी अन्य अधिकारो द्वारा नहीं किया जाता है।
6. खादी, ग्राम और कुटीर उद्योग :
  1. ग्रामीण और कुटीर उद्योगो को प्रोन्नत करना।
  7. ग्रामीण आवास :
    1. अपनी अधिकारिता के भीतर मुक्त आवास स्थलो का आवटन।
    2. आवासो, स्थलो और अन्य प्राइवेट तथा लोक-सम्पत्तियों से सम्बन्धित अभिलेख रखना।
  8. पेय जल -
    1. पेयजल कुओ, जलारायो और तालाबो का सनिमाण, मरम्मत और रख-रखाव।
    2. जल प्रदूषण का निवारण और नियन्त्रण।
    3. हैंड पम्पो का रख-रखाव और पम्प और जलाशय स्कीमें।
  9. सड़के, भवन, पुलियाएँ, पुल नौघाट, जलमार्ग और अन्य सचार साधन :
    1. ग्राम सडको, नालियों और पुलियाओ का सनिमाण और रख-रखाव।
    2. अपने नियन्त्रण के अधीन के या सरकार या किसी भी लोक प्राधिकरण द्वारा उसके अनतरित भवनों का रख-रखाव
    3. नावो, नौघाटो और जल मार्गों का रख-रखाव।
  10. ग्रामीण विद्युतीकरण, जिसमें लोक मार्गों और अन्य स्थानो पर प्रकाश व्यवस्था करना और उसका रख-रखाव सम्मिलित है।
  11. गैर-परम्परागत ऊर्जा स्रोत :
    1. गैर-परम्परागत ऊर्जा योजनाओ को प्रोन्नति और रख-रखाव,
    2. सामुदायिक गैर-परम्परागत ऊर्जा युक्तियो का, जिसमे गोबर गैस सयंत्र सम्मिलित है, रख-रखाव,

- |   |  |
|---|--|
| <p>11 पचायत के मलवाहन सम्बन्धी कर्मचारियों के लिए मकानों का निर्माण एवं संधारण।</p> <p>12 शिविर मैदानों की व्यवस्था एवं उनका संधारण।</p> <p>13 काजी हाक सो (Cattle compound) की स्थापना, नियन्त्रण एवं प्रबन्ध।</p> <p>14 अकाल अथवा अभाव के समय निर्माण कार्यों का आरम्भ, उनका संधारण तथा रोजगार की व्यवस्था।</p> <p>15 ऐसे सिद्धान्तों के अनुसार जो कि निर्धारित किये जावें, आबादी स्थलों का विस्तार तथा भवनो का नियमन।</p> <p>16 गोदामों की स्थापना और उनका संधारण।</p> <p>17 पशुओं के लिए पानी की व्यवस्था हेतु पोखरों की खुदाई एवं संधारण।</p> <p>3. शिक्षा एवं संस्कृति के क्षेत्र में</p> <p>1 शिक्षा का प्रसार।</p> <p>2 अखाड़ों, क्लबों तथा मनोरंजन एवं खेलकूद के अन्य स्थानों की स्थापना एवं उनका संधारण।</p> <p>3 कला एवं संस्कृति की उन्नति के लिए थियेट्रो की स्थापना एवं उनका संधारण।</p> <p>4 पुस्तकालयों एवं वाचनालयों की स्थापना एवं उनका संधारण।</p> <p>5 सार्वजनिक रेडियो सेट्स एवं ग्रामफोनों का सन्धान।</p> | <p>3 विकसित चूल्हों और अन्य दक्ष ऊर्जा युक्तियों का प्रचार।</p> <p>12 गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम</p> <p>1 अधिकाधिक नियोजन और उत्पादक आस्तियों आदि के सृजन के लिए गरीबी उन्मूलन सम्बन्धी जन-चेतना को और उसमें भागीदारी को प्रोन्नत करना</p> <p>13 शिक्षा (प्राथमिक)</p> <p>1 समग्र साक्षरता कार्यक्रम के लिए लोक चेतना प्रोन्नत करना और ग्राम शिक्षा समितियों में भाग लेना,</p> <p>2 प्राथमिक विद्यालयों और उनके प्रबन्ध में लड़कों का और विशेष रूप से लड़कियों का पूर्ण नामांकन और उपस्थिति सुनिश्चित करना।</p> <p>14 ग्रौंड और अनौपचारिक शिक्षा</p> <p>ग्रौंड साक्षरता कार्यक्रम को प्रोन्नत करना और उसका अनुवीक्षण।</p> <p>15 पुस्तकालय</p> <p>ग्राम पुस्तकालय और वाचनालय।</p> <p>16 सांस्कृतिक क्रियाकलापः</p> <p>सामाजिक और सांस्कृतिक क्रियान्वयन को प्रोन्नत करना।</p> <p>17 बाजार और मेले -</p> <p>मेले (पशु मेले सहित) और उत्सवों का आयोजन।</p> <p>18 ग्रामीण स्वच्छता</p> <p>1 सामान्य स्वच्छता रखना</p> <p>2 लोक सड़कों, नालियों, जलाशयों कुओं और अन्य लोक स्थानों की सफाई,</p> |
|---|--|

- 6 पंचायत क्षेत्र में सामाजिक एवं नैतिक उत्थान करना, जिसमें स्थिति में सुधार, भ्रष्टाचार का उन्मूलन तथा जुआ एवं निरर्थक मुकदमेबाजी को निरस्तार्हित करना सम्मिलित है।
4. आत्मरक्षा एवं पंचायत क्षेत्र की सुरक्षा :
  - 1 पंचायत क्षेत्र और उसके अन्तर्गत फसलों को चौकौदारों का प्रबन्ध, किन्तु शर्त यह है कि चौकौदारों का व्यय, पंचायत द्वारा पंचायत क्षेत्र में ऐसे व्यक्तियों से और ऐसे ढंग से लिया एवं वसूल किया जायेगा जैसा कि निर्धारित किया गया है।
  - 2 कट कारक (Offensive) एवं खतरनाक व्यापारों अथवा व्यवहारों का नियम एवं सन्धति।
  - 3 आगजनी होने पर आग बुझाने में सहायता करना तथा उसके जीवन एवं सम्पत्ति की सुरक्षा करना।
5. प्रशासन के क्षेत्र में :
  - 1 भू-गृहादि पर अंक लगाना।
  2. जनगणना करना।
  - 3 पंचायत क्षेत्र के कृषि एवं कृषि भिन्न उत्पादन की वृद्धि के लिए कार्यक्रम बनाना।
  - 4 ग्रामीण विकास योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए उपयोग में आने वाली रसद एवं वित्तीय आवश्यकताओं का विवरण तैयार करना।
- 3 शमशान और कब्रिस्तान भूमियों का रख-रखाव और विनियमन,
- 4 ग्रामीण शौचालयों, सुविधा पाकों और स्नान स्थलों और सोकपिटों इत्यादि का सन्निर्माण और रख-रखाव,
- 5 अदायकृत शवों और जीव-जन्तु शवों का निपटारा,
- 6 घोंने और स्नान के घाटों का प्रबन्ध और नियन्त्रण।
- 19 लोक स्वास्थ्य और परिवार कल्याण:
  - 1 परिवार कल्याण कार्यक्रमों का क्रियान्वयन,
  - 2 महामारों की रोक और उपचार के उपाय,
  - 3 मास, मछली और अन्य विनश्वर खाद्य पदार्थों के विक्रय का विनियमन,
  - 4 मानव और पशु टीकाकरण के कार्यक्रम में भाग लेना,
  - 5 खाने और मनोरंजन के स्थापनों का अनुज्ञापन,
  - 6 आवारा कुत्तों का नाशन,
  - 7 खाली और चमड़े के ससस्करण, चर्मशोधन और रंगाई का विनियमन,
  - 8 आपराधिक और हानिकारक व्यापारों का विनियमन।
20. महिला और बाल विकास :
  - 1 महिला और बाल कल्याण कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में भाग लेना,
  - 2 विद्यालय स्वास्थ्य और पोषाहार कार्यक्रमों को प्रोत्साहित करना।
21. विकलांगों और मंदबुद्धि वालों के कल्याण सहित समाज कल्याण :

- 5 एक ऐसे माध्यम में कार्य को करना जिससे केन्द्रीय अथवा राज्य सरकार द्वारा किसी प्रयोजन के लिए दी गई सहायता पंचायत क्षेत्र में पहुँच जाये।
- 6 सर्वेक्षण करना।
- 7 पशुओं के खड़े रहने के स्थानों, खलियानों, चरगाहों तथा सामुदायिक भूमियों का नियन्त्रण।
- 8 मेलों, तीर्थयात्राओं तथा त्यौहारों (जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार आज्ञा पंचायत समिति द्वारा नहीं किया जाता हो) स्थापना, सधारण तथा नियमन।
- 9 बेरोजगारी से सम्बन्धित आँकड़े तैयार करना।
- 10 जिन शिकायतों का पंचायत निरीक्षण नहीं कर सके, उनके बारे में समुपयुक्त प्राधिकारी को रिपोर्ट करना।
- 11 पंचायत अभिलेखों को तैयार करना, उनका सधारण एवं देखभाल।
- 12 जन्मों तथा विवाहों का ऐसी रीतियों से तथा ऐसे प्रपत्र में, जो राज्य सरकार द्वारा इस निमित्त सामान्यतया विशेष आज्ञा द्वारा निर्धारित किये जाएँ, पंजियन (रजिस्ट्रेशन) करना।
- 13 पंचायत क्षेत्र में स्थित गौवों के विकास के लिए योजनाएँ तैयार करना।
6. जनकल्याण के क्षेत्र में
  - 1 भूमि सुधार योजनाओं को कार्यान्वित करने में सहायता करना।
  - 2 अपंगों, निराश्रितों तथा रोगियों को राहत दिलाना।
  - 3 देखो-प्रकाप के समय क्षेत्र के निवासियों की सहायता करना।
- 1 विकलांगों, मदबुद्धि वालों और निराश्रितों के कल्याण सहित समाज कल्याण कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में भाग लेना।
- 22 कमजोर वर्गों और विशेषतया अनु-सूचित जातियों और अनुसूचित जन-जातियों का कल्याण
  - 1 अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जन-जातियों, पिछड़े वर्गों और अन्य कमजोर वर्गों के सम्बन्ध में जन-जागृति को प्रोन्नत करना।
- 23 लोक विकास व्यवस्था
  - 1 आवश्यक वस्तुओं के वितरण के सम्बन्ध में जन-जागृति को प्रोन्नत करना।
  - 2 लोक वितरण व्यवस्था का अनुवीक्षण।
- 24 सामुदायिक आस्तियों का रख-रखाव
  - 1 सामुदायिक आस्तियों का रख-रखाव,
  - 2 अन्य सामुदायिक आस्तियों का परिरक्षण और रख-रखाव।
- 25 धर्मशालाओं और ऐसी ही संस्थाओं का सन्निर्माण और रख-रखाव।
- 26 पशुशेडों, पोखरों और गाड़ी स्टेण्डों का सन्निर्माण और रख-रखाव।
- 27 बूचड़खानों का सन्निर्माण और रख-रखाव।
- 28 लोक उद्यानों, खेल के मैदानों इत्यादि का रख-रखाव।
- 29 लोक स्थानों के खाद के गड़बो का विनियमन।

4 पचायत क्षेत्र में भूमि तथा ससाधनो के सहकारी प्रबन्ध की व्यवस्था करना और सामूहिक खेती, ऋणदात्री समितियों तथा बहुउद्देशीय सहकारी समितियों का संगठन।

5 राज्य सरकार की पूर्व अनुमति से बजर भूमि को कृषि योग्य बनाना और ऐसी भूमि पर खेती करवाना।

■ सामुदायिक कार्यों तथा पचायत क्षेत्र के उन्नति कार्यों के लिए स्वैच्छिक श्रम को आयोजित करना।

7 सस्ते भाव की दुकान खोलना।

8 परिवार नियोजन का प्रचार करना।

7 कृषि तथा परीक्षण के क्षेत्र में

1 कृषि उन्नति तथा आदर्श कृषि फार्मों की स्थापना।

2 धान्यागारो (Granaries) की स्थापना।

3 राज्य सरकार द्वारा पचायत में निहित बजर तथा पडत भूमियों पर खेती करवाना।

4 कृषि उपज बढ़ाने की दृष्टि से पचायत क्षेत्र में कृषि के न्यूनतम निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करना।

5 खाद के सधारणों का संरक्षण करना, मिश्रित खाद (compost) तैयार करना और खाद की बिक्री करना।

6 उन्नत बीजों के लिए पौधघर (नर्सरीज) स्थापित करना तथा उनका सधारण करना और औजारों तथा सामान्य (स्टोर्स) के लिये व्यवस्था करना।

7 उन्नत बीजों का उत्पादन तथा प्रयोग।

8 सहकारी कृषि को प्रोत्साहन।

9 फसल-परीक्षण तथा फसल रक्षा।

30 शराब की दुकानों का विनियमन।

10 छोटे सिचाई कार्य जिसमें पचास एकड़ से अधिक भूमि में सिचाई नहीं होती हो और जो पंचायत समिति के कर्तव्य क्षेत्र के अन्तर्गत नहीं आते हो।

11 ग्राम बनो का वर्धन परीक्षण तथा सुधार।

12 डेयरी फार्मिंग को प्रोत्साहन।

8 पशु अभिजनन तथा पशु रक्षा के क्षेत्र में

1 पशु सुधार तथा पशु नस्ल सुधार और पशु-धन को सामान्य देखभाल जिसके तहत जानवरों की चिकित्सा तथा उनमें रोग फैलने की रोकथाम सम्मिलित है।

2 नस्ली साठ रखना और उनका पालन करना।

9 ग्राम उद्योग के क्षेत्र में

1 कुटीर तथा ग्राम उद्योगों का विकास उनमें सुधार तथा प्रोत्साहन।

10 विविध कार्य

1 विद्यालयों के भवनो तथा उनसे अनुबन्धित समस्त भवनो का निर्माण तथा उनको मरम्मत करना।

2 प्राथमिक विद्यालयों के अध्यापकों के लिए आवासो का निर्माण करना।

3 भारत सरकार के डाक-विभाग के लिए और उसकी ओर से उस विभाग के साथ तय हुई शर्तों पर डाक सेवा हाथ में लेना तथा निष्पादित करना।

4 जीवन बीमा तथा सामान्य बीमा कारोबार प्राप्त करना।

5 अभिकर्ता के रूप में या अल्पबचत प्रमाण-पत्रों को बिक्री।

उपर्युक्त सारणी में प्रदर्शित दोनों प्रारूपों के कृत्य समान हैं।



## असमानताएँ

पंचायती राज व्यवस्था के 73वें संविधान संशोधन पूर्व एवं 73वें संविधान संशोधन प्रदत्त प्रारूप में असमानताएँ अप्राकृत हैं—

**सारणी-5 8**  
**ग्राम पंचायत के कार्य**  
**[ असमानताएँ ]**

क्र.	पुरातन प्रारूप	क्र.	नवीन प्रारूप
1	पूर्ववर्ती प्रारूप में जहाँ कार्य 10 शीर्षकों में विभक्त थे।	1	नवीन प्रारूप में कार्यों को 32 शीर्षकों में विभक्त कर दिया गया है।
2	सार्वजनिक स्थानों पर रेडियो, टी वी एवं संचार शिक्षा के अन्य साधनों को लगाना व उनका रख-रखाव।	2	नवीन प्रारूप में यह कार्यसूची में शामिल नहीं है।
3	विविध कार्य : जैसे जीवन बीमा सामान्य बीमा करवाना। भारत सरकार की डाक सेवाओं में सहायता करना, एजेंट के रूप में या अन्यथा अल्पबचत प्रमाण-पत्रों की बिक्री।	3	साधारण कृत्य : पंचायत क्षेत्र में विकास के लिए वार्षिक योजनाएँ तैयार करना, वार्षिक बजट तैयार करना, गाँवों की आवश्यक साखियों की रखना।
4	पुरातन प्रारूप में यह कार्य-सूची में सम्मिलित नहीं है।	4	मत्स्य-पालन : गाँवों में मत्स्य-पालन का विकास।
5	—उपर्युक्त—	5	लघु सिंचाई : 50 एकड़ तक सिंचाई करने वाले जलाशयों का नियन्त्रण एवं रख-रखाव।
6	—उपर्युक्त—	6	खादी, ग्राम और कुटीर उद्योग : ग्रामीण क्षेत्रों के फायदे के लिए चेतना शिविरों, सेमिनारों और प्रशिक्षण कार्यक्रमों, कृषि और औद्योगिक प्रदर्शनियों का आयोजन।
7	—उपर्युक्त—	7	पेयजल : जल-प्रदूषण का निवारण एवं नियन्त्रण हैण्डपंपों का रख-रखाव और पम्प और जलाशय योजनाएँ।
8	—उपर्युक्त—	8	ग्रामीण विद्युतीकरण : जिसमें लोकमार्गों और उसका रख-रखाव सम्मिलित है।
9	—उपर्युक्त—	9	गैर-परम्परागत ऊर्जा स्रोत • गैर-परम्परागत ऊर्जा स्रोतों की उन्नति व रख-रखाव, गोबर, गैस, सौर-ऊर्जा, विकसित चूल्हे आदि।

10 —उपयुक्त—	10 गरीबी उन्मुलन कार्यक्रम ग्रामसभा के माध्यम से हिताधिकारियों की पहचान तथा उसको क्रियान्वयन एवं अनवीक्षण (मॉनीटरिंग)।
11 —उपयुक्त—	11 शिक्षा (प्राथमिक) विद्यालयों में तथा प्रबन्ध में लड़कों तथा विशेषतः लड़कियों का नामांकन सुनिश्चित करना।
12 पुरातन प्रारूप में यह कार्यसूची में शामिल नहीं है।	12 प्रौढ़ सहायता कार्यक्रम को उन्नत करना और अनवीक्षण (मॉनीटरिंग)।
13 —उपयुक्त—	13 महिला एवं बाल विकास के तहत आँगनवाड़ी केन्द्रों का विकास करना।
14 —उपयुक्त—	14 बुढ़ और विधवा पेंशन तथा सामाजिक बीमा योजनाओं में सहायता करना।
15 —उपयुक्त—	15 लोक वितरण व्यवस्था का अनुवीक्षण (मॉनीटरिंग) करना।

उपयुक्त सारणी से ज्ञातव्य है कि जहाँ पूर्ववर्ती प्रारूप के आरम्भिक तीन कार्यों की सूची बिल्कुल अलग है वहीं कार्य नं. 4 से 15 तक सारणी में नवीन प्रारूप के तहत जिन शीर्षकों के कार्यों का उल्लेख किया गया है वे पूर्ववर्ती प्रारूप की कार्यसूची में नहीं हैं।

इस प्रकार नवीन प्रारूप में शीर्षकों के तहत कुछ नवीन कार्यों को जोड़ कर कुछ नवीन जिम्मेदारियाँ दी गई हैं जो उसे पुरातन प्रारूप से कुछ अलग प्रदर्शित करती हैं। उपयुक्त सारणी में नवीन प्रारूप में 16वें नं. पर राज्य सरकार द्वारा सौंपे जाने वाले कार्य पुरातन पंचायती राज व्यवस्था में पंचायतों को अनिवार्य एवं ऐच्छिक कार्यसूची में शामिल थे जिनकी प्रकृति अब बदल दी गई है।

### पंचायत समिति

संरचना एवं गठन के दृष्टिकोण से 73वें पंचायती राज अधिनियम के अनुसार 1994 में राजस्थान सरकार द्वारा स्वीकृत नवीन पंचायत समिति प्रारूप में पूर्ववर्ती प्रारूप की तुलना में व्यापक बदलाव किया गया है। कार्यों की दृष्टि से हालांकि कम परिवर्तन परिलक्षित होता है। सांगठनिक दृष्टि से पंचायत समिति के नवीन एवं पुरातन प्रारूपों में अन्तर अप्रोल्लेखित है—

#### सारणी-59

#### पंचायत समिति का गठन

[समानताएँ]

क्र.	पुरातन प्रारूप	क्र.	नवीन प्रारूप
1	प्रधान का अप्रत्यक्ष निर्वाचन बहुमत द्वारा।	1	प्रधान का अप्रत्यक्ष निर्वाचन बहुमत द्वारा।
2	उपप्रधान का निर्वाचन गुप्त मतदान द्वारा बहुमत से होता है। (सदस्यों में से)	2	उपप्रधान का निर्वाचन गुप्त मतदान द्वारा सदस्यों में से बहुमत द्वारा।

3 पंचायत समिति के क्षेत्र में आने वाले विधानसभा क्षेत्र का विधायक पदेन सदस्य।	3 पंचायत समिति के क्षेत्र में आने वाले विधानसभा क्षेत्र का विधायक पदेन सदस्य।
4 कार्यों की सुविधा हेतु समिति व्यवस्था।	4 कार्यों की सुविधा हेतु समिति व्यवस्था।
5 प्रधान के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव का प्रावधान।	5 प्रधान के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव का प्रावधान।

राजस्थान में पंचायत समिति संरचना के सन्दर्भ में पूर्ववर्ती एवं नवीन प्रारूपों में काफी लघु अन्तर है जैसाकि उपर्युक्त चार्ट एवं सारणी से प्रतीत होता है कि प्रधान का निर्वाचन दोनों प्रारूपों में पंचायत समिति सदस्यों द्वारा गुप्त मतदान से एवं बहुमत द्वारा किया जाता है। उपप्रधान का चुनाव भी गुप्त मतदान से पंचायत समिति सदस्यों द्वारा बहुमत से किया जाता है।

दोनों ही प्रारूपों में उस पंचायत समिति क्षेत्र में आने वाले विधान सभा क्षेत्र का विधायक पदेन सदस्य होता है। प्रधान की सहायता एवं पंचायत समिति में कार्यों की सुविधा के दृष्टिकोण से समिति व्यवस्था दो प्रारूपों में मौजूद हैं। इस प्रकार प्रधान के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव पूर्ववर्ती व्यवस्थाओं में भी था और नवीन व्यवस्था में भी है। ये कुछ समानताएँ दोनों प्रारूपों में परिलक्षित होती हैं—

सारणी-5 10

### पंचायत समिति का संगठन

[ असमानताएँ ]

क्र	पुरातन प्रारूप	क्र	नवीन प्रारूप
1	पंचायत समिति का गठन अधिनियम द्वारा पारित।	1	पंचायत समिति को संवैधानिक दर्जा।
2	पंचायत समिति प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजन का प्रावधान नहीं पंचायत क्षेत्रों में विभाजन।	2	पंचायत समिति प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित।
3	पंचायत समिति में सरपंच, पंच, विधायक (पदेन सदस्य) सहवर्ति सदस्य, ग्रामसभा अध्यक्ष (ग्राम दानी) सहकारी समितियों के अध्यक्ष होते हैं। (अप्रत्यक्ष निर्वाचित व मनोनीत सदस्य)	3	पंचायत समिति में प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्य होते हैं तथा विधानसभा सदस्य पदेन सदस्य होता है।
4	पंचायत समिति का अनिश्चित कार्यकाल।	4	पंचायत समिति का 5 वर्ष का निश्चित कार्यकाल।

5 पदेन सदस्य (विधायक) को प्रधान के निर्वाचन में मताधिकार।	5 पदेन सदस्य (विधायक) को प्रधान के निर्वाचन में मताधिकार नहीं।
6 सरपंच पंचायत समिति को मताधिकार सहित सदस्य।	6 सरपंच केवल बैठकों में आमन्त्रित मताधिकार व सदस्यता नहीं।
7 प्रधान के खिलाफ अविश्वास 2/3 बहुमत से 6 माह पहले नहीं लाया जा सकता है।	7 प्रधान के खिलाफ प्रस्ताव पदग्रहण करने के 2 वर्ष पूर्व नहीं लाया जा सकता।
8 अप्रत्यक्ष निर्वाचित या मनोनीत सदस्यों द्वारा प्रधान का बहुमत से निर्वाचन।	8 प्रत्यक्ष निर्वाचित पंचायत समिति सदस्यों में से बहुमत द्वारा प्रधान का चुनाव।
9 निर्वाचन क्षेत्रों का आरक्षण नहीं सह-वरण, सह-सदस्यता।	9 निर्वाचन क्षेत्रों का आरक्षण।
10 आरक्षित वर्गों का क्षेत्र एवं कोटा आरक्षण तय नहीं।	10 आरक्षित वर्गों का क्षेत्र व कोटा एवं आरक्षण तय।
11 प्रधान पद के आरक्षण का प्रावधान नहीं।	11 प्रधान पद के आरक्षण का प्रावधान।
12 आरक्षण का प्रावधान नहीं (पदेन, मनोनयन, सहचरण, सह-सदस्य)	12 आरक्षण का प्रावधान साँटरी द्वारा चक्रमानुसार (महिला, अ जाति, अ जनजाति व पिछड़ा वर्ग)।
13 चुनाव की समय सीमा निश्चित नहीं।	13 चुनाव प्रत्येक 5 वर्ष या पंचायत समिति भंग होने के 6 माह के अन्दर करवाना निश्चित व अनिवार्य।
14 उपप्रधान का चुनाव सहवृत्त, सह-सदस्य, सरपंच, पंच व ग्रामदानी ग्राम-सभाओं से निर्वाचित सदस्यों द्वारा।	14 उपप्रधान का चुनाव केवल निर्वाचित क्षेत्रों के प्रतिनिधियों में से निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा बहुमत से।
15 प्रधान जिला परिषद् का मताधिकार सहित सदस्य।	15 प्रधान जिला परिषद् की बैठकों में आमन्त्रित मात्र सदस्यता व मताधिकार नहीं।
16 अविश्वास प्रस्ताव द्वारा हटाये जाने पर उपप्रधान को प्रधान बनाने का प्रावधान नये प्रधान बनने तक।	16 अविश्वास द्वारा हटाये जाने पर जिस वर्ग का प्रधान का पद है उसी वर्ग का प्रधान पुन. बनाये जाने का प्रावधान।

पंचायत समिति सहचरित सदस्य सभी रिले जायेंगे जबकि इसका कोई सदस्य चुनकर नहीं आया हो (पूर्ववर्ती प्रारूप में) उपर्युक्त कारणों से ज्ञात है कि 73वें पंचायती राज संविधान संशोधन के परचात् राजस्थान सरकार द्वारा स्वीकृत 1994 के पंचायती राज अधिनियम द्वारा पूर्ववर्ती प्रारूप में व्यापक फेरबदल किये गये जो 73वें संविधान संशोधन के अनुरूप किये गये जैसे पूर्ववर्ती प्रारूप में जहाँ 1959 के पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम पर

आधारित था। प्रारूप भारत सरकार द्वारा सम्पूर्ण राष्ट्र में समान रूप से लागू 73वें संविधान संशोधन के अनुरूप पंचायत समिति में निर्वाचन क्षेत्र का प्रावधान नहीं था जबकि नवीन पंचायत समिति को कुछ निर्वाचन क्षेत्रों में विभक्त किया गया है। पहले पंच, सरपंच, सहवर्ति सदस्य, सहसदस्य, पदेन सदस्य, ग्रामदानी ग्रामसभाओं से निर्वाचित सदस्य पंचायत समिति के सदस्य हुआ करते थे लेकिन अब पंचायत समिति के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से निर्वाचित व्यक्ति ही पंचायत समिति के सदस्य है। पूर्व में पंचायत समिति का कार्यकाल अनिश्चित था जबकि नवीन व्यवस्था में इसका कार्यकाल 5 वर्ष निश्चित कर दिया गया है। पहले विधानसभा सदस्य जो उस पंचायत समिति क्षेत्र में आता था।

पंचायत समिति का मताधिकार के साथ पदेन सदस्य था जबकि अब वह पदेन सदस्य तो है लेकिन मताधिकार के साथ नहीं। पूर्ववर्ती व्यवस्था में सरपंच पंचायत समिति के मताधिकार के साथ सदस्य थे लेकिन नवीन व्यवस्था में वे केवल बैठकों में आमन्त्रित सदस्य मात्र हैं। पहले प्रधान के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव 2/3 बहुमत से 6 माह पूर्व नहीं लाया जा सकता था लेकिन नवीन नियमों में पद-ग्रहण करने के दो वर्ष से पूर्व अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता। पूर्व व्यवस्था में जहाँ पंचायत समिति सदस्यो यथा सरपंच, पंच, सहवर्ति सदस्य, सहसदस्य, पदेन सदस्य तथा ग्रामदानी ग्रामसभाओं के निर्वाचित सदस्यो द्वारा प्रधान का निर्वाचन बहुमत से किया जाता था जबकि नवीन प्रारूप में पंचायत समिति में प्रत्यक्ष निर्वाचित (डायरेक्टर्स) द्वारा अपने में बहुमत से प्रधान व उपप्रधान का निर्वाचन करने का प्रावधान है।

पहले अनु जाति, अनु जनजाति व महिला वर्ग के सदस्यों के सहचरण की व्यवस्था थी लेकिन अब इन वर्गों के लिए पंचायत समिति क्षेत्रों में आरक्षण का प्रावधान कर दिया है तथा पूर्व व्यवस्था समाप्त कर दी गई है। पहले आरक्षित वर्गों का क्षेत्र व कोटा था लेकिन नई व्यवस्था में आरक्षण का क्षेत्र व कोटा दोनों निश्चित किया गया है। पुरानी व्यवस्था में प्रधान के पद के आरक्षण का प्रावधान नहीं था लेकिन अब प्रधान का पद भी लॉटरी व्यवस्था द्वारा चक्रक्रमानुसार आरक्षित कर दिया गया है। पूर्ववर्ती व्यवस्था आरक्षण रहित थी जबकि नवीन व्यवस्था में लॉटरी द्वारा चक्रक्रमानुसार आरक्षण व्यवस्था का प्रावधान किया गया है। पहले चुनाव की समय सीमा निश्चित नहीं थी सब कुछ राज्य सरकार की मर्जी पर निर्भर था जबकि नवीन प्रारूप में 5 वर्ष या पंचायत समिति भंग होने के 6 माह में चुनाव अनिवार्यतः करवाने का कानूनी प्रावधान किया गया है। पुरानी व्यवस्था में प्रधान जिला परिषद् का मताधिकार के साथ सदस्य था लेकिन नई व्यवस्था में वह केवल बैठकों में आमन्त्रित सदस्य के रूप में रह गया है। प्रधान को अविश्वास प्रस्ताव द्वारा हटाये जाने पर पूर्व में उपप्रधान प्रधान बना दिया जाता था। नये प्रधान के निर्माण तक लेकिन नये प्रावधानों के तहत जिस वर्ग का प्रधान हटाया गया है उसी वर्ग का पंचायत समिति सदस्य प्रधान बनाया जायेगा न कि उपप्रधान।



**राजस्थान में पंचायत समिति का संगठनात्मक आरेख**  
[ नवीन प्रारूप ]

**आरेख 5 6**

**\* पंचायत समिति संरचना**  
[ नवीन प्रारूप ]

पंचायत समिति

प्रधान

उपप्रधान

विकास अधिकारी

स्थायी समितियाँ

प्रत्यक्ष निर्वाचित  
सदस्य  
(डायरेक्टर्स)

विधानसभा सदस्य  
(क्षेत्रीय)  
(पदेन सदस्य)

सरपच  
विशेष अमानित  
सदस्य

प्रशासन वित्त व  
कराधान समिति  
5 सदस्य प्रधान  
पदेन अध्यक्ष

उत्पादन कार्यक्रम  
समिति  
5 सदस्य

शिक्षा समिति  
5 सदस्य

समाज सेवाएँ एवं  
सामाजिक न्याय  
समिति 5 सदस्य

पंचायी समिति किसी  
भी विषय पर पंचायत  
समिति आवश्यकतानुसार  
गठित कर सकती है।

\* पंचायतीराज अधिनियम, 1994 के अनुसार पंचायत समिति की संरचना

## पंचायत समिति के कार्य

राजस्थान सरकार ने इसके से परिवर्तनों के परचाय पंचायत समिति के कार्यों में शीर्षक संख्या बढ़ाकर पूर्ववर्ती कार्यों को यथावत् रखा गया है। अतः, कार्यों में समानता अधिक असमानता नाममात्र की रह गई है। हालांकि दोनों प्रारूपों के मध्य कार्यों की समानता एवं असमानता स्पष्ट करना शोधापेक्षित है, जो अगोल्लेखित है—

सारणी-5 11

## पंचायत समिति के कार्य

[ असमानताएँ ]

क्र.	पुरातन प्रारूप	क्र.	नवीन प्रारूप
1	पुरातन व्यवस्था में पंचायतो के कार्य 17 शीर्षको में विभक्त थे।	1	पंचायत समिति के पूर्ववर्ती कार्यों को नवीन व्यवस्था के तहत 29 शीर्षको में विभक्त कर दिया गया।
2	समाज शिक्षा के तहत युवक संगठनों की स्थापना, ग्रामवासियों तथा ग्राम साधियों के प्रशिक्षण तथा उनकी सेवाओं के उपयोग को विशेष रूप से ध्यान में रखते हुए महिलाओं और बालकों के बीच काम करना।	2	कृषकों का प्रशिक्षण और प्रसार क्रिया-कलाप।
3	ये कार्य पूर्ववर्ती प्रारूप में नहीं थे।	3	जल प्रदूषण का निवारण एवं नियन्त्रण ग्रामीण स्वच्छता योजनाओं का क्रियान्वयन।
4	—उपयुक्त—	4	गैर-परम्परागत ऊर्जा स्रोत - सौर प्रकाश पवन आदि युक्तियों की प्रोन्नति और रख-रखाव।
5	—उपयुक्त—	5	पशु बीष सहित दुर्घटना, अग्नि, मृत्यु आदि के मामलों में सामाजिक घोमा दायें तैयार करने और उनके सदाय में सहायता करना।

उपयुक्त सारणी पंचायत समिति के पूर्ववर्ती एवं नवीन प्रारूपों के मध्य कार्यों की असमानता के अल्प-संकेत दे रही है जैसे पहले पंचायत समिति को दिये गये राजस्थान सरकार द्वारा कार्य 17 शीर्षको में विभक्त थे जबकि नवीन पंचायती राज व्यवस्था के तहत उन्हीं कार्यों का 29 शीर्षको में विभक्त कर नवीन भाषा विन्यास के साथ पंचायत समितियों को सौंप दिये गये।

इसके अतिरिक्त कुछ शीर्षको में नये कार्य जोड़ दिये जैसे—नवीन प्रारूप में तथा कुछ हटा दिये गये। जैसे पुरातन प्रारूप में जहाँ सामाजिक शिक्षा के तहत युवा संगठन की स्थापना



तथा ग्रामवासियों एवं ग्राम साधियों के प्रशिक्षण तथा उनकी सेवाओं के उपयोग को विशेष रूप से ध्यान में रखते हुए महिलाओं एवं बालकों के बीच काम करना। यह कार्य नवीन व्यवस्था में पंचायत समितियों को नहीं सौंपा गया। इसके नवीन प्रारूप में राज्य सरकार ने पंचायत समितियों को कृषकों के प्रशिक्षण तथा कृषि प्रसार के क्रियाकलापों की जिम्मेदारी सौंपी है। ग्रामीण स्वच्छता के तहत जल प्रदूषण का निवारण एवं नियन्त्रण तथा ग्रामीण स्वच्छता योजनाओं के कार्यान्वयन को करना।

ऊर्जा समस्या के समाधान पर ध्यान देते हुए राज्य सरकार ने गैर-परम्परागत ऊर्जा स्रोतों जैसे—सौर-ऊर्जा, पवन ऊर्जा आदि युक्तियों को प्रोन्नति तथा रख-रखाव का जिम्मा पंचायत समितियों को अतिरिक्त सौंपा है। पशु बीमा, दुर्घटना, अग्नि, मृत्यु आदि सामाजिक दावे तैयार करने तथा उनके सदाय में सहायता कार्य भी नवीन हो है जो पूर्ववर्ती व्यवस्था में नहीं था। इस प्रकार कार्यों की दृष्टि से ज्यादा असमानता दिखाई नहीं देती है। यह प्रकीर्ण कार्यों के शीर्षक में अतिरिक्त कार्य नई व्यवस्था के तहत जोड़ा गया है।

सारणी-5 12

### पंचायत समिति के कार्य

[ समानताएँ ]

क्र.	पुरातन प्रारूप	क्र.	नवीन प्रारूप
1	सामुदायिक विकास	1	साधारण कृत्य :
1	अधिक, नियोजन, उत्पादन तथा सुख-सुविधाएँ प्राप्त करने के लिए ग्राम सस्थाओं का संगठन।	1	अधिनियम के आधार पर सौंपे गये और सरकार या जिला परिषद् द्वारा समानु-देशित योजनाओं के सम्बन्ध में वार्षिक योजनाएँ तैयार करना और उन्हें जिला योजना के साथ एकीकृत करने के लिए विहित समय के भीतर जिला परिषद् को प्रस्तुत करना।
2	पारस्परिक सहकारिता के सिद्धान्तों पर आधारित ग्राम समुदाय में आत्मसहाय तथा स्वावलम्बन की प्रवृत्ति उत्पन्न करना।	2	पंचायत समिति क्षेत्र की सभी पंचायतों की वार्षिक योजनाओं पर विचार करना और उन्हें समेकित करना और जिला परिषद् को समेकित योजना प्रस्तुत करना।
3	समुदाय की भलाई के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में काम में नहीं लिए जाने वाले समय तथा शक्ति का प्रयोग।	3	पंचायत समिति का वार्षिक बजट तैयार करना।
2	कृषि	4	ऐसे कृत्यों का पालन और ऐसे कार्यों का निष्पादन करना जो उसे सरकार या जिला परिषद् द्वारा सौंपे जायें।
1.	परिवार, ग्राम तथा खण्ड के लिए अधिक कृषि उत्पादन के लिए योजनाएँ		

बनाना तथा उनको पुरा करना।	5 प्राकृतिक आपदाओं में सहायता उपलब्ध करना।
2 थल तथा जल के साधनों का प्रयोग तथा नवीनतम शोध पर आधारित खेती को सुधारी हुई रीतियों का प्रसार।	2 कृषि विस्तार को सम्मिलित करते हुए कृषि .
3 ऐसे सिंचित कार्यो जिनकी लागत रु 25,000 से अधिक न हो, का निर्माण तथा सधारण।	1 कृषि और बागवानी को प्रोन्नति और विकास करना।
4 सिंचाई के कुओं, बाँधो एनीकटो तथा मेढ-बँधो के निर्माण के लिए सहायता का प्रावधान।	2 बागवानी पौधशालाओं का रख-रखाव।
5 भूमि को कृषि योग्य बनाना तथा कृषि भूमियों पर भू-संरक्षण।	3 पञ्जीकृत बीज उगाने वालों को बीजों के वितरण में सहायता करना,
6 बीज वृद्धि के फार्मों का सधारण—पञ्जीकृत बीज उत्पादकों को सहायता तथा बीज वितरण।	4 खादों और उर्वरकों को लोकप्रिय बनाना और उनका वितरण करना।
7 फल तथा सब्जियों का विकास।	5 खेती के समुन्नत तरीकों का प्रचार करना
8 खादों तथा उर्वरकों को लोकप्रिय बनाना तथा उनका वितरण।	6 पौध संरक्षण, राज्य सरकार की नीति के अनुसार नकदी फसलों का विकास करना।
9 स्थानीय खाद-सम्बन्धी साधनों का विकास।	7 सब्जियों फलों और खेतों की खेती को प्रोन्नत करना।
10 सुधारे हुए कृषि औजारों के प्रयोग, खरीद तथा निर्माण को बढ़ावा देना तथा उनका वितरण।	8 कृषि के विकास के लिए साख-सुविधाएँ उपलब्ध कराने में सहायता करना।
11 पौधों की रक्षा।	9 कृषकों का प्रशिक्षण और प्रसार क्रिया-कलाप।
12 राज्य योजना नीति के अनुसार व्यापारिक फसलों का विकास।	3 भूमि सुधार और मृदा संरक्षण सरकार के भूमि सुधार और मृदा संरक्षण कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में सरकार और जिला परिषद् की सहायता करना।
13 सिंचाई तथा कृषि के विकास के लिए उधार तथा अन्य सुविधाएँ।	4 लघु सिंचाई, जल-प्रबन्ध और जल-विभाजक विकास :
3. पशु पालन	1 लघु सिंचाई कार्यो, एनीकटा, लिफ्ट

- 1 अभिजात अभिजनन सांडो की व्यवस्था करके शुद्र सांडों को बधिया करके और कृत्रिम गर्भाधान केन्द्रों की स्थापना तथा सधारण द्वारा स्थानीय पशुओं की क्रमोन्नति करना।
- 2 दोर, भेड सूअर कुक्कुटादि तथा ऊँटों को सुधरी नस्लों को प्रस्तुत करना, इनके लिए सहायता देना तथा लघु आधार पर अभिजनन फार्मों को चलाना।
- 3 छूत की बीमारियों को रोकना।
- 4 सुधरा हुआ चारा तथा पशु खाद प्रस्तुत करना।
- 5 प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रों तथा छोटे पशु औषधालयों की स्थापना तथा सधारण।
- 6 दुग्धशालाओं की स्थापना व दूध भेजने का प्रबन्ध।
- 7 ऊन को श्रेणीबद्ध करना।
- 8 शुद्र दोर की समस्या सुलझाना।
- 9 पचायता के कन्ट्रोल के अधीन तालाबों में मछली-पालन का विकास करना।
- 4 स्वास्थ्य तथा ग्राम सफाई
  - 1 टीका लगाने के सहित स्वास्थ्य सेवाओं का सधारण तथा विस्तार और व्यापक रोगों को रोकथाम।
  - 2 पौने योग्य सुरक्षित पानी की सुविधाओं का प्रबन्ध।
  - 3 परिवार नियोजन।
  - 4 औषधालयों दवाखाना डिस्पेन्सरियों, प्रसूति-केन्द्रों तथा प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों का निरीक्षण।
- सिचाई, सिचाई कुओं, कच्चे बर्दों का निर्माण और रख-रखाव।
- 2 सामुदायिक और वैयक्तिक सिचाई कार्यों का कार्यान्वयन।
- 5 गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम
 

गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों और योजनाओं, एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम ग्रामीण युवा स्वरोजगार प्रशिक्षण, भू विकास कार्यक्रम, सूखा सभाव्य क्षेत्र कार्यक्रम जनजाति क्षेत्र विकास, परिवर्तित क्षेत्र का विकास उपागमन, अनुसूचित जाति विकास निगम योजनाओं आदि का आयोजन और कार्यान्वयन।
- 6 पशुपालन, डेरी और कुक्कुट पाठ, पशुपालन, डेरी और कुक्कुट पालन
  - 1 पशु चिकित्सा और पशु पालन सेवाओं का निरीक्षण और रख-रखाव।
  - 2 पशु, कुक्कुट और अन्य पशुधन की नस्ल का सुधार करना।
  - 3 डेरी उद्योग, कुक्कुट पालन और सुअर पालन की प्रोन्नति।
  - 4 समुन्नत चारे और दाने का पुनः स्थापन।
  - 7 मत्स्य पालन
 

मत्स्य पालन विकास को प्रोन्नत करना।
  - 8 खादी, ग्राम और कुटीर उद्योग
    - 1 ग्रामीण और कुटीर उद्योगों को प्रोन्नत करना।
    - 2 सम्मेलनों, गोष्ठियों और प्रशिक्षण कार्यक्रमों, कृषि और औद्योगिक प्रदर्शनियों का आयोजन।

5. व्यापक स्वच्छता तथा स्वास्थ्य के लिए अभियान चलाना तथा (क) आहार पौष्टिकता (ख) प्रसूति तथा शिशु तथा (ग) दूत की बीमारियों के सम्बन्ध में लोगों को शिक्षित करना।

## 5. शिक्षा

1. अनु जातियों और अनु जनजातियों के चलाए जाने वाले विद्यालयों को सम्मिलित करते हुए प्राथमिक विद्यालय।

2. प्राथमिक पाठशालाओं की बुनियादी पद्धति में परिवर्तन।

3. माध्यमिक स्तरों तक छात्रवृत्तियाँ व आर्थिक सहायताएँ जिसमें अनु जातियों, अनु जनजातियों व अन्य पिछड़ी जातियों के सदस्यों के लिए छात्रवृत्तियाँ व आर्थिक सहायताएँ सम्मिलित हैं।

4. बच्चियों की शिक्षा का विकास करना तथा शाला-भाताओं (स्कूल-मदर्स) का नौकरी में रखा जाना।

5. कक्षा 1 से 5 तक के विद्यार्थियों को छात्रवृत्तियाँ तथा बर्जीफे देना।

6. अध्यापकों के लिए क्वार्टरों का निर्माण करना।

## 6. समाज शिक्षा

1. सूचना सामुदायिक व विनोद केन्द्रों की स्थापना।

2. युवक संगठनों की स्थापना।

\*3 पुस्तकालयों की स्थापना।

3 मास्टर शिल्पी से, और तकनीक प्रशिक्षण संस्थाओं में बरोजगार ग्रामीण युवाओं का प्रशिक्षण।

4 बढी हुई उत्पादकता लेने के आधुनिक वैज्ञानिक तरीकों को लोकप्रिय बनाना।

## 9 ग्रामीण आवासन :

आवासन योजनाओं का कार्यान्वयन और आवास उधार किस्तों की वसूली।

## 10. पेय जल :

1 हैंड पम्पो और पंचायतो की पम्प और जलाशय योजनाओं को मॉनीटर करना, उनकी मरम्मत और रख-रखाव।

2 ग्रामीण जल प्रदाय योजनाओं और नियन्त्रण।

3 जल प्रदूषण का निवारण और नियन्त्रण।

4 ग्रामीण स्वच्छता योजनाओं का कार्यान्वयन।

## 11. सामाजिक और फार्म यानिकी, ईंधन और चारा :

1 अपने नियन्त्रण के अधीन की सड़कों के पारवों और अन्य लोक भूमियों पर, विशेषतः चरागाह भूमियों पर वृक्षों का रोपण और परिरक्षण।

2 ईंधन रोपण और चारा विकास।

3 फार्म यानिकी की प्रोन्नति।

4 बजर भूमि विकास।

- \* 4 ग्राम कार्यो तथा ग्राम साधियो के प्रशिक्षण तथा उनकी सेवाओ के उपयोग को विशेष रूप से ध्यान मे रखते हुए महिलाओ और बालको के बीच काम करना।
- 5 प्रौढ शिक्षा।
7. संचार साधन  
अतः पंचायत साधन सडको तथा ऐसी सडको पर पुलियो का निर्माण तथा निर्धारण।
8. सहकारिता
- 1 सेवा सहकारी समितियो, औद्योगिक, सिचाई, कृषि तथा अन्य सहकारी सस्थाओ की स्थापना मे तथा उन्हे शक्तिशाली बनाने मे सहायता देकर सहकारी कार्य को प्रोत्साहित करना।
- 2 सेवा-सहकारी सस्थाओ मे भाग लेना तथा उन्हे सहायता देना।
9. कुटीर उद्योग :
- 1 रोजी कमाने के अधिक अवसर देने के लिए तथा गाँवो मे आत्म-निर्भरता को बढाने के लिए कुटीर एव छोटे पैमाने के उद्योगो का विकास।
- 2 उद्योग तथा नियोजन सम्बन्धी सम्भाव्य साधनो का सर्वेक्षण।
- 3 उत्पादन एव प्रशिक्षण केन्द्रो की स्थापना।
- 4 कारीगरो तथा शिल्पकारो की कुशलता को बढाना।
- 5 सुधरे हुए औजारो को लोकप्रिय बनाना।
12. सड़के, भवन, पुलियाएँ, पुल, नौघाट, जलमार्ग और अन्य संचार साधन :
- 1 ऐसी लोक सडको, नालियो, पुलियाओ और अन्य संचार साधनो का, जो किसी भी अन्य स्थानीय प्राधिकरण या सरकार के नियन्त्रण के अधीन नहीं है, निर्माण और रख-रखाव।
- 2 पंचायत समिति मे निहित किसी भी भवन या अन्य सम्पत्ति का रख-रखाव।
- 3 नावो, नौघाटो और जलमार्गों का रख-रखाव।
- 13 गैर-परम्परागत ऊर्जा स्रोत :  
गैर-परम्परागत ऊर्जा स्रोत विशेषतः सौर प्रकाश और ऐसी ही अन्य युक्तियो को प्रोत्सहनित और रख-रखाव।
- 14 प्राथमिक विद्यालयो सहित शिक्षा :
- 1 सम्पूर्ण साक्षरता कार्यक्रमो को सम्मिलित करते हुए प्राथमिक शिक्षा, विशेषतः बालिका शिक्षा का संचालन।
- 2 प्राथमिक विद्यालय भवनो और अध्यापक आवासो का निर्माण, मरम्मत और रख-रखाव।
- 3 युवा क्लबो और महिला मण्डलो के माध्यम से सामाजिक शिक्षा को प्रोत्सहनित।
- 4 अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति/अन्य पिछड़ा वर्गों के गरीब विद्यार्थियो को पाठ्यपुस्तको, छात्रवृत्तियो, पोशाका और अन्य प्रोत्साहनो का वितरण।
15. तकनीक प्रशिक्षण और व्याव-सायिक शिक्षा :

## 10 पिछड़े वर्गों के लिए कार्य -

1 अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों तथा अन्य पिछड़े वर्गों के लिए सरकार द्वारा सहायता प्राप्त छात्रावासों का प्रबन्ध।

2 समाज कल्याण के स्वयंसेवी संगठनों को मजबूत बनाना तथा उनकी गतिविधियों का समन्वय करना।

## 11. आपातक सहायता :

आग, बाढ़, महामारियों तथा अन्य व्यापक प्रभावशाली आपदाओं की दशा में आपातक सहायता का प्रबन्ध।

## 12. आँकड़ों का संग्रह :

ऐसे आँकड़ों का संग्रह तथा सकलन जो कि पचायत समिति, जिला परिषद् या राज्य सरकार द्वारा आवश्यक समझे जावे।

## 13. न्यास

\*ऐसे किसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए बनाए गए न्यासों का प्रबन्ध जिसके, जिला पचायत समितियों की निधि का प्रयोग किया जाय।

## 14. वन

1 ग्राम वन।

2 बारी-बारी से चराई।

## 15 ग्राम भवन का निर्माण :

### 16. प्रचार

1 सामुदायिक रूप से सुनने की योजना।

2 प्रदर्शनियाँ।

3 प्रकाशन।

ग्रामीण शिल्पो और व्यावसायिक प्रशिक्षण की प्रोन्नति।

## 16. ग्रौंड और अनौपचारिक शिक्षा -

1 सूचना, सामुदायिक मनोरंजन केन्द्रों और पुस्तकालयों की स्थापना।

2 ग्रौंड साक्षरता का क्रियान्वयन।

## 17. सांस्कृतिक क्रियाकलाप :

सामाजिक और सांस्कृतिक क्रियाकलापों, प्रदर्शनियों, प्रकाशनों की प्रोन्नति।

## 18 बाजार और मेले -

पशु मेलों सहित मेलों और उत्सवों का विनियमन।

## 19. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण :

1 स्वास्थ्य और परिवार कल्याण कार्यक्रमों का क्रियान्वयन।

2 प्रतिरक्षीकरण और टीकाकरण कार्यक्रमों को मॉनीटर करना।

3 मेलों और उत्सवों पर स्वास्थ्य और स्वच्छता।

4 औषधालयों (एलोपैथिक और आयुर्वेदिक, यूनानी, होम्योपैथिक) सामुदायिक और प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, ठप-केन्द्रों आदि का निरीक्षण और नियन्त्रण।

## 20. महिला और बाल विकास :

1 महिला और बाल विकास से सम्बन्धित कार्यक्रमों का क्रियान्वयन,

2 एकीकृत बाल विकास योजनाओं के माध्यम से विद्यालय स्वास्थ्य और पोषाहार कार्यक्रमों का क्रियान्वयन,

## 17. विविध

1. पंचायतों की समस्त गतिविधियों का पर्यवेक्षण तथा उनका पथ-प्रदर्शन एवं ग्राम व पंचायत योजनाओं का निर्माण।
2. घृणास्पद, भयानक अथवा हानिकार, व्यापारों, धर्मों तथा रिवाजों का नियमन।
3. गन्दे बास्तियों का पुनरुद्धार।
4. हाटों तथा सार्वजनिक संस्थाओं—उदाहरणार्थ सार्वजनिक पार्कों, बागों, फलोद्यानों व फार्मों आदि की स्थापना, प्रबन्ध, संधारण तथा निरीक्षण।
5. रंगमंचों की स्थापना तथा प्रबन्ध।
6. खण्ड में स्थित दरिद्रालयों, आश्रमों, अनाथालयों, पशु-विकित्तालयों तथा अन्य संस्थाओं का निरीक्षण।
7. अल्प बचत तथा बोंमा के जरिये मित-व्ययिता को प्रोत्साहन।
8. लोक कला तथा संस्कृति को प्रोत्साहन।
9. पंचायत समिति के मेलों का आयोजन एवं प्रबन्ध।
10. डाक तथा तार विभाग के अप्रतिदेय अभिदाय के भुगतान का उपबन्ध करके पंचायत समितियों के किसी भी ग्राम में जहाँ कहीं भी आवश्यक हो तथा जहाँ पंचायतें समुचित तथा पर्याप्त कारणों से ऐसा करने से असमर्थ हो, प्रयोगात्मक डाक-घरों सम्बन्धी डाक सुविधाएँ सुनिश्चित करना।

3. महिला और बाल विकास कार्यक्रमों में स्वैच्छिक संगठनों के भाग लेने को प्रोत्त करना;

4. आर्थिक विकास के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में महिला और बाल विकास समूह बनाना और समूहों के उपायन तथा विपणन में सहायक करना।

21. विकलांगों और मंदबुद्धि वालों के कल्याण सहित समाज कल्याण :

1. विकलांगों, मंदबुद्धि वालों और निराश्रितों के कल्याण सहित समाज कल्याण कार्यक्रम;

2. बुद्ध और विधवा पेंशन और विकलांग पेंशन मंजूर करना।

22. कमजोर वर्गों और विशिष्टतः अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों का कल्याण :

1. अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों, पिछड़े वर्गों और अन्य कमजोर वर्गों के कल्याण को प्रोत्त;

2. ऐसी जातियों और वर्गों का सामाजिक अन्धकार और शोषण से संरक्षा करना।

23. सामुदायिक आस्तियों का रख-रखाव :

1. अपने में निहित या सरकार द्वारा या किसी भी स्थायी प्राधिकरण या संगठन द्वारा अन्तरित सभी सामुदायिक आस्तियों का रख-रखाव;

2. अन्य सामुदायिक आस्तियों का परिरक्षण और रख-रखाव।

24. सांख्यिकी :

ऐसी सांख्यिकी का संग्रहण और संकलन जो पंचायत समिति, जिलापरिषद् या राज्य सरकार द्वारा आवश्यक पायी जाये।

## 25 आपात सहायता

अग्नि बाढ़ महामारी या अन्य व्यापक आपदाओं के मामले में।

## 26 सहकारिता

सहकारी गतिविधियों को सहकारी समितियों की स्थापना और सुदृढीकरण में सहायता करके प्रोत्त करना।

## 27 पुस्तकालय

पुस्तकालयों का विकास।

## 28 पंचायत का उनके सभी क्रिया-कलापों और गाँव और पंचायत योजनाओं के निर्माण में पर्यवेक्षण और मार्गदर्शन।

## 29 प्रकीर्ण

- 1 अल्प वृद्धता और बीमा के माध्यम से मितव्ययता को प्रोत्साहित करना
- 2 पशु बीमा सहित दुर्घटना अग्नि मृत्यु आदि के मामलों में सामाजिक बीमा दावे तैयार करने और उनके सदाय में सहायता करना।

## 30 पंचायत समितियों की साधारण शक्तियाँ

इस अधिनियम के अधीन सौंपे गये समनुद्दिष्ट या प्रत्यायोजित किये गये कृत्यों के क्रियान्वयन के लिए आवश्यक या अनुषंगिक सभी कार्य करना और विशिष्टता और पूर्वगामी शक्ति पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना इसके अधीन विनिर्दिष्ट की गयी सभी शक्तियों का प्रयोग करना।

उपर्युक्त चिह्नित कार्यों के अलावा दोनों प्रारूपों में सभी कार्य समान हैं।

दोनों प्रारूपों में कार्यों के सन्दर्भ में जीर्ण परिवर्तन के अलावा कार्य यथावत् हैं। अतः असमानता कम और समानता ही परिलक्षित होती है। जैसाकि उपर्युक्त सारणी में वर्णित कार्यों से विदित है।



## जिला परिषद्

73वें पंचायती राज संविधान संशोधन से पूर्व राजस्थान में जिला परिषद् केवल पर्यवेक्षणोप एवं समन्वयात्मक भूमिका के लिए जिम्मेदार ठहरायी गयी थी लेकिन 73वें संविधान संशोधन पश्चात् राजस्थान सरकार द्वारा 1994 के पंचायती राज अधिनियम द्वारा व्यापक संगठनात्मक एवं कार्यात्मक परिवर्तन किये गये तथा जहाँ एक ओर जिला परिषदों के संगठन में आमूल-चूल परिवर्तन किये गये वहीं इनके कार्यों में व्यापकता के साथ व्यापक परिवर्तन किये गये। जो कि हमें इनके सांगठनिक एवं कार्यों के मध्य तुलनात्मक विश्लेषण से स्पष्ट होगा। आगे जिला परिषद् के पूर्ववर्ती एवं नवीन प्रारूपों से स्पष्ट होगा। जिला परिषद् के पूर्ववर्ती एवं नवीन प्रारूपों में गठन एवं कार्यों की समानताओं एवं असमानताओं को अग्रोस्तेखित चार्ट एवं सारणी के माध्यम से स्पष्ट करने का प्रयास किया गया है जो निम्नानुसार है—

सारणी-5.13

### जिला परिषद् का गठन

[ समानताएँ ]

क्र.	पुरातन प्रारूप	क्र.	नवीन प्रारूप
1.	जिला प्रमुख व उप-जिला प्रमुख का निर्वाचन अप्रत्यक्ष गुप्त मतदान द्वारा जिला परिषद् सदस्यों द्वारा।	1.	जिला प्रमुख व उप-जिला प्रमुख का निर्वाचन अप्रत्यक्ष गुप्त मतदान द्वारा जिला परिषद् सदस्यों द्वारा।
2.	जिला परिषद् क्षेत्र के लोकसभा सदस्य, राज्य सभा सदस्य तथा विधानसभा सदस्य पदेन सदस्य।	2.	जिला परिषद् क्षेत्र के लोकसभा सदस्य, राज्य सभा सदस्य तथा विधानसभा सदस्य पदेन सदस्य।
3.	जिला प्रमुख की सहायता एवं सलाह हेतु समिति व्यवस्था का प्रावधान।	3.	जिला प्रमुख की सहायता एवं सलाह हेतु समिति व्यवस्था का प्रावधान।
4.	जिला प्रमुख के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव का प्रावधान।	4.	जिला प्रमुख के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव का प्रावधान।





जिला परिषद् के पूर्ववर्ती एवं वर्तमान प्रारूप में मात्र चार सम्मानतार्ह परिलक्षित होती है। उपर्युक्त सारणी के अनुसार प्रमुख और उप-प्रमुख का निर्वाचन दोनों व्यवस्थाओं में जिला परिषद् के सदस्यों द्वारा अप्रत्यक्ष गुप्त मतदान द्वारा बहुमत से होता है। पदेन सदस्यों में जिला परिषद् क्षेत्र के लोकसभा, राज्यसभा तथा विधान सभा सदस्य होते हैं। दो व्यवस्थाओं में सलाह एवं सहायता हेतु समिति व्यवस्था बचाव रखी गई है तथा जिला प्रमुख के खिलाफ अविश्वास का प्रावधान भी पूर्ववर्ती एवं वर्तमान पचायती राज अधिनियम में राज्य सरकार द्वारा रखा गया है।

**सारणी-5 14**  
**जिला परिषद् का गठन**  
**[ असम्मानतार्ह ]**

क्र.	पुरातन प्रारूप	क्र.	नवीन प्रारूप
1	जिला परिषद् का गठन 1959 के पचायती राज अधिनियम द्वारा स्वीकृत।	1.	जिला परिषद् का गठन भारत सरकार के 73वें पचायती राज संवैधानिक प्रावधानों के अनुरूप।
2	जिला प्रमुख का निर्वाचन जिला परिषद् सदस्यों द्वारा यथा, पदेन व सहवृत्त सदस्य जिला परिषद् व पदेन व सहवृत्त सदस्य पचायत समिति (जिलाधीश व उपखण्ड अधिकारी को मताधिकार नहीं)	2.	जिला प्रमुख जिला परिषद् के प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों (डायरेक्टर्स) से बहुमत द्वारा करने का प्रावधान।
3	जिला प्रमुख पद के आरक्षण का प्रावधान नहीं।	3	जिला प्रमुख पद के आरक्षण का प्रावधान लॉटरी द्वारा चक्रक्रमानुसार।
4	अनु जाति, अनु जनजाति व महिला सदस्यों का नियमानुसार सहचरण का प्रावधान।	4	अनु जाति, अनु जनजाति व महिलाओं का आरक्षण लॉटरी द्वारा चक्रक्रमानुसार व्यवस्था का प्रावधान।
5	निर्वाचन क्षेत्रों व आरक्षण का प्रावधान नहीं।	5	निर्वाचन क्षेत्रों तथा निर्वाचन क्षेत्रों द्वारा जिला परिषद् सदस्यों (डायरेक्टर्स) का प्रत्यक्ष मतदान द्वारा निर्वाचन हेतु आरक्षण लॉटरी के चक्रक्रमानुसार पद्धति से।
6	जिला परिषद् का गठन पदेन, सहवृत्त सहसदस्यों द्वारा।	6	जिला परिषद् का गठन प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों द्वारा।
7	पदेन सदस्यों को जिला प्रमुख निर्वाचन में मताधिकार।	7	पदेन सदस्यों को जिला प्रमुख निर्वाचन में मताधिकार नहीं।

8 जिला प्रमुख को अविश्वास प्रस्ताव द्वारा हटाने का प्रावधान समय सीमा 6 माह थी।	8 जिला प्रमुख को पद ग्रहण करने से दो वर्ष के पूर्व अविश्वास प्रस्ताव न लाने का प्रावधान।
9 चुनाव व कार्यकाल की अनिश्चितता।	9 चुनाव व कार्यकाल 5 वर्ष तक सुनिश्चित व जिला परिषद् भंग होने के 6 माह के अन्दर चुनाव द्वारा गठन अनिवार्य।
10 जिला परिषद् को प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजन का प्रावधान नहीं।	10 जिला परिषद् का प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में जनसंख्या आधारित विभाजन का प्रावधान।
11 जिला प्रमुख के अविश्वास प्रस्ताव द्वारा हटाये जाने पर जिला परिषद् सदस्यों में से बहुमत द्वारा प्रमुख का निर्वाचन।	11 जिला प्रमुख के अविश्वास प्रस्ताव द्वारा हटाये जाने पर उसी वर्ग के व्यक्ति का जिला प्रमुख बनाने का प्रावधान।
12 प्रधान जिला परिषद् का मताधिकार राहित सदस्य ?	12 प्रधान जिला परिषद् का सदस्य नहीं केवल बैठकी में आमन्त्रित करने का प्रावधान।
13 उप-जिला प्रमुख का निर्वाचन जिला परिषद् के मताधिकार वाले सदस्यों द्वारा अपने में से करने का प्रावधान।	13 उप-जिला प्रमुख का चुनाव प्रादेशिक क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों में से बहुमत द्वारा करने का प्रावधान।

राजस्थान सरकार ने अपने राज्य में 73वें पंचायती राज सवैधानिक संशोधनों को 1994 के पंचायती राज अधिनियम के तहत व्यापक सांठनिक परिवर्तनों के साथ लागू कर दिया जो पूर्ववर्ती प्रारूप से अधिकांशतः विपर्ययी प्रकृति के हैं जैसे—पूर्ववर्ती प्रारूप 1959 के राज्य सरकार के पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम पर मूलतः आधारित था लेकिन पश्चातवर्ती प्रारूप सवैधानिक प्रावधानों के अनुसार निश्चित किया गया।

जिला प्रमुख पूर्व में जिला परिषद् सदस्यों यथा—पदेन, सहवृत्त, पंचायत समिति तथा पदेन व सहवृत्त सदस्य जिला परिषद् द्वारा निर्वाचित होता था जबकि वर्तमान प्रारूप में जिला प्रमुख जिला परिषद् के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों (डायरेक्टर्स) द्वारा अपने में से बहुमत से किया जाता है। पहले जिला प्रमुख के पद के आरक्षण का प्रावधान नहीं था जो कि नवीन व्यवस्था के तहत कर दिया गया। पूर्व में अनु जाति, अनु जनजाति तथा महिला वर्गों का सहवर्ग किया जाता था जबकि नियमानुसार नये प्रारूप में इन वर्गों को आरक्षण का प्रावधान चक्रमानुसार व्यवस्था से कर दिया गया।

जिला परिषद् के पुरा प्रारूप में निर्वाचन क्षेत्रों व आरक्षण का प्रावधान नहीं था जबकि नवीन प्रारूप में जिला परिषद् का प्रादेशिक क्षेत्रों में विभाजन तथा उन क्षेत्रों के आरक्षण एवं जिला परिषद् सदस्यों के प्रत्यक्ष निर्वाचन का प्रावधान किया गया है। पहले जिला परिषद् का गठन पदेन, सहवृत्त व सहसदस्यों द्वारा होता था जबकि बदली व्यवस्था में जिला परिषद् का गठन पदेन व जिला परिषद् के प्रादेशिक क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों (डायरेक्टर्स) द्वारा होता है।

पूर्ववर्ती प्रारूप पदेन सदस्यो को (नियमानुसार) जिला प्रमुख के निर्वाचन मे मताधिकार देता है जबकि नये प्रारूप में पदेन सदस्यो को जिला प्रमुख उप जिला प्रमुख क खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव लाने की व्यवस्था थी लेकिन समय सीमा का प्रावधान 8 माह हो था जबकि अब यह व्यवस्था जिला प्रमुख के पदभार ग्रहण करने के 2 वर्ष पूर्व अविश्वास प्रस्ताव की स्वीकृति प्रदान नहीं करती। चुनाव कार्यकाल की निश्चितता का अभाव पूर्ववर्ती व्यवस्था का दोष था जबकि नयी व्यवस्था मे 5 वर्ष के निश्चित कार्यकाल के पश्चात् चुनाव अनिवार्यत होगा।

सर्वैधानिक प्रावधान कर दिया गया है। जिला परिषद् को प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रो मे विभाजन का प्रावधान पूर्व में नहीं था यह नई व्यवस्था की देन है। प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रो की संख्या का निर्धारण जनसंख्या आधारित है 73वे सर्वैधानिक सरोधन पूर्व पंचायती राज व्यवस्था मे जिला प्रमुख के अविश्वास प्रस्ताव द्वारा हटाये जाने पर उप जिला प्रमुख के जिला प्रमुख बनाये जाने का प्रावधान था नये प्रमुख के निर्वाचन तक जो 73वे सर्वैधानिक सरोधन दुरु व्यवस्था जनित राज्य सरकार के पंचायती राज अधिनियम मे बदल दिया गया है तथा अब जिस वर्ग का जिला प्रमुख अविश्वास मत द्वारा हटाया जायेगा उसी वर्ग का जिला प्रमुख जिला परिषद् मे प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यो मे से बनाये जाने का प्रावधान कर दिया गया।

पुरातन प्रारूप मे प्रधान मताधिकार के साथ जिला परिषद् का सदस्य था जबकि नई व्यवस्था मे उसे मात्र बैठको में आमन्त्रित सदस्य की हैसियत मात्र में रखा गया है। उप-जिला प्रमुख का चुनाव अपने में से मताधिकार वाले सदस्यो द्वारा किये जाने का प्रावधान पूर्ववर्ती व्यवस्था में था जबकि यह प्रावधान नई व्यवस्था में जिला परिषद् के प्रादेशिक क्षेत्रो से प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यो मे से बहुमत द्वारा करने का प्रावधान कर दिया गया। असमानताओ की उपर्युक्त व्यापकता दोनो प्रारूपो के मध्य स्पष्ट विभाजक रेखा खींचती है।

### जिला परिषद् के कार्य

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम 1959 के अनुसार पूर्ववर्ती प्रारूप के कार्य तथा राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1994 की धारा 52 व अनुसूची तृतीय के अनुसार नवीन प्रारूप में कार्यो का निर्धारण किया गया है।

जिला परिषदो को पूर्ववर्ती व्यवस्था में केवल समन्वयात्मक एवं पर्यवेक्षणीय कार्य को भी काफी सीमित मात्रा मे सौंपे गये थे जबकि नवीन प्रारूप मे न केवल पर्यवेक्षणीय व समन्वयात्मक कार्य ही सौंपे गये हैं बल्कि जिला परिषदो को कार्यभार की दृष्टि से व्यापक कार्य पंचायत समिति की तरह सौंपे गये हैं जो समग्र ग्रामीण विकास एवं कल्याणकारी गतिविधियो को समाहित किये हैं अतः कार्यो में समानता का कोई आधार नजर नहीं आता है। दोनो व्यवस्थाओ में अन्तर स्पष्ट परिलक्षित है जो अप्राकृत है—

**सारणी-5 15**  
**जिला परिषद् के कार्य**  
**[ असमानताएँ ]**

क्र	प्राचिन प्रारूप	क्र	नवीन प्रारूप
	समन्वयात्मक, निर्देशात्मक एवं पर्यवेक्षणीय कार्य		निष्पादकीय कार्य तथा समन्वयात्मक, निर्देशात्मक पर्यवेक्षणीय कार्य
1	इस सम्बन्ध में निर्मित जिले की पचायत समितियों के बजटों की नियमों के अनुसार जाँच करना।	1	सामान्य कार्य जिले के आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएँ तैयार करना और ऐसी योजनाओं का अगली मंदा में प्रमाणित विषयों सहित विभिन्न विषयों के सम्बन्ध में समन्वित क्रियान्वयन सुनिश्चित करना।
2	राज्य सरकार द्वारा जिले को आवंटित किए गए तदर्थ अनुदानों को पचायत समितियों में वितरित करना।	2	कृषि एवं भूमि सुधार सम्बन्धी कार्य 1 कृषि उत्पादन में वृद्धि करने के समुन्नत कृषि उपकरणों के उपयोग और विकसित कृषि पद्धतियों के अंगीकरण को लोकप्रिय बनाने के उपायों को उन्नत करना।
3	पचायत समितियों द्वारा तैयार की गई योजनाओं का समन्वय तथा समेकन करना।	2	कृषि मेला और प्रदर्शनियाँ का संचालन करना।
4	पचायत तथा पचायत समितियों के कार्यों का समन्वय करना।	3	कृषकों का प्रशिक्षण।
5	किसी विकास कार्यक्रम के सम्बन्ध में ऐसी अन्य शक्तियों का प्रयोग तथा ऐसे अन्य कृत्यों का पालन जो राज्य सरकार विज्ञप्ति द्वारा उसे प्रदान करे या सौंपे।	4	भूमि सुधार और भूमि संरक्षण।
6	ऐसी शक्तियों का प्रयोग तथा ऐसे कृत्यों का पालन करना जो इस अधिनियम के अधीन उसे प्रदान की जाए तथा उसे सौंपे जाए।	3	लघु सिंचाई, भू-जल स्रोत और जल विभाजन सम्बन्धी कार्य
7	ऐसे खेलों और उत्सवों को छोड़कर जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार द्वारा किया जाता है या अब आगे किया जायेगा, अन्य खेलों और उत्सवों तथा पचायत समिति के खेलों और उत्सवों तथा पचायत के खेलों	1	'ग' और 'घ' वर्ग के 2500 एकड़ के लघु सिंचाई संकर्मों और लिफ्ट सिंचाई संकर्मों का निर्माण नवीकरण और रख-रखाव।
		2	जिला परिषद् के नियन्त्रणाधीन सिंचाई

- और उत्सवों के रूप में वर्गीकरण करना और इससे पहले में किसी पंचायत या पंचायत समिति द्वारा अभ्यावेदन किये जाने पर उक्त वर्गीकरण का पुनर्विचार करना।
- 8 राष्ट्रीय राजपथों राज्य राजपथों और जिलों की मुख्य सड़कों को छोड़कर अन्य सड़कों का पंचायत समिति की सड़कों और गाँवों की सड़कों के रूप में वर्गीकरण करना।
  - 9 जिलों में पंचायत समितियों की गति विधियों की सामान्य देख रेख करना।
  - 10 जिलों में पंचायत और पंचायत समितियों के सभी सरपंचों प्रधानों और अन्य पंचों व सदस्यों के वैयक्त सम्मेलन और सैमीनार आयोजित करना।
  - 11 पंचायत तथा पंचायत समितियों की गतिविधियों से सम्बन्धित सब मामलों में राज्य सरकार को सलाह देना।
  - 12 राज्य सरकार द्वारा जिला परिषद् को विशेष रूप से निर्दिष्ट की गई किसी वैधानिक अधिकार कार्य निष्पादन सम्बन्धी आज्ञा को कार्यान्वित करने सम्बन्धी मामलों में राज्य सरकार को सलाह देना।
  - 13 पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत विभिन्न योजनाओं को जिलों के भीतर कार्यान्वित करने सम्बन्धी मामलों में राज्य सरकार को सलाह देना।
  - 14 जिलों के लिए निर्धारित सभी कृषि व उत्पादन कार्यक्रमों निर्माण कार्यक्रमों नियोजनों तथा अन्य सक्षमों को ध्यान में रखना और यह देखते रहना कि वे यथोचित रीति से क्रियान्वित पूर्ण और योजनाओं के अधीन जल के समय पर और सामान वितरण और पूर्ण उपयोग तथा राजस्व वसूली के लिए उपबन्ध करना
  - 3 भू जल स्रोतों का विनाश
  - 4 सामुदायिक पम्प सैट लगाना
  - 5 जल विभाजक विकास कार्यक्रम।
  4. बागवानी सम्बन्धी कार्य
    - 1 ग्रामीण पार्क और उद्यान
    - 2 फलों और सब्जियों की खेती।
  5. सांख्यिकी सम्बन्धी कार्य
    - 1 पंचायत समितियों और जिला परिषद् के क्रियावत्ताओं से सम्बन्धित सांख्यिकीय व अन्य सूचना का सम्न्वय और उपयोग
    - 2 पंचायत समितियों और जिला परिषद् के क्रियावत्ताओं के लिए अपेक्षित आंकड़ों और अन्य सूचना का सम्न्वय और उपयोग
    - 3 पंचायत समितियों और जिला परिषद् की तैयारी गई परियोजनाओं और कार्यक्रमों का समय समय पर पर्यवेक्षण और मूल्यांकन।
  - 6 ग्रामीण विद्युतीकरण सम्बन्धी कार्य
    - 1 ग्रामीण विद्युतीकरण की प्रगति का मूल्यांकन करना
    - 2 विद्युत सम्बन्ध करना (बनेबसान) कुटीर ज्योति और अन्य विद्युत सम्बन्ध (बनेबसान)।
    - 7 मृदा संरक्षण सम्बन्धी कार्य
      - 1 मृदा संरक्षण कार्य
      - 2 मृदा विकास कार्य।
    - 8 सामाजिक दानिकी सम्बन्धी कार्य



- निष्पादित किये जा रहे हैं तथा वर्ष में कम-से-कम दो बार ऐसे कार्यक्रमों और लक्ष्यों की प्रगति की समीक्षा करना।
- 15 ऐसे आँकड़े इकट्ठे करना जो वह आवश्यक समझे।
- 16 जिले में स्थानीय अधिकारियों की गति-विधियों सम्बन्धी साधित्वकी ब्यौरो अथवा कोई अन्य सूचना प्रकाशित करना।
- 17 किसी भी स्थानीय प्राधिकारी से उसके कार्यकलापों के सम्बन्ध में हालत प्रस्तुत करने की अपेक्षा करना।
1. सामाजिक और फार्म वानिकी, वातान और घास विकास को उन्नत करना;
2. बजर भूमि का विकास,
3. वृक्षारोपण के लिए अयोजन करना और अभियान चलाना तथा कृषिक पौध-रक्षाओं को प्रोत्साहन,
4. इन भूमियों को छोड़कर, वृक्षों का रोपण तथा रख-रखाव,
5. राजमार्गों तथा मुख्य जिला सड़कों को छोड़कर, सड़क के किनारे-किनारे वृक्षारोपण।
9. पशु-पालन और डेयरी सम्बन्धी कार्य :
1. जिला और रेफरल अस्तित्वों को छोड़कर, पशु विक्सितालों की स्थापना और रख-रखाव।
2. घास विकास कार्यक्रम,
3. डेयरी उद्योग, कुक्कुट पालन और सुअर पालन को उन्नत करना।
4. महामारी और सांसारिक रोगों को रोकथाम।
10. मत्स्य पालन सम्बन्धी कार्य :
1. मत्स्य पालक विकास अधिकरण के समस्त कार्यक्रम;
2. निबी और सामुदायिक जलारणों के मत्स्य-संवर्द्धन का विकास,
3. पारम्परिक मत्स्यपालन में सहायता करना;
4. मत्स्य विपणन सहकारी समितियों का गठन करना,
5. मनुष्यों के उत्पन्न और विकास के लिए कल्याण कार्यक्रम।
11. घरेलू और कुटीर उद्योग सम्बन्धी कार्य :

1 परिक्षेत्र में पारम्परिक कुशल व्यक्तियों की पहचान और घरेलू उद्योगों का विकास करना,

2 कच्चे माल की आवश्यकताओं का इस प्रकार से निर्धारण करना कि जिससे समय-समय पर उसको पूर्ति सुनिश्चित की जा सके।

3 परिवर्तनशील उपभोक्ता के अनुसार डिजाइन और उत्पादन,

4 इन प्रशिक्षण कार्यक्रमों के लिए बैंक ऋण दिलवाने हेतु सम्पर्क करना,

5 खादी, हाथकढ़ाई, हस्तकला और ग्राम कुटीर उद्योगों को उन्नत करना।

12 ग्रामीण सड़कों और भवन सम्बन्धी कार्य :

1 राष्ट्रीय और राजमार्गों से भिन्न सड़कों का निर्माण और रख-रखाव,

2 राष्ट्रीय और राजमार्गों से भिन्न मार्गों के नोचे आने वाले पुल और पुलियायें,

3 जिला परिषद् के कार्यालय भवनों का निर्माण और रख-रखाव।

4 बाजार, शैक्षणिक संस्थाओं, स्वास्थ्य केन्द्रों को जोड़ने वाली मुख्य सम्पर्क सड़कों और आन्तरिक क्षेत्रों में सम्पर्क की पहचान,

5 नई सड़कों के लिए और विद्यमान सड़कों को चौड़ा करने के लिए भूमियों का स्वैच्छिक अभ्यर्पण करना।

13. स्वास्थ्य और स्वास्थ्यकी सम्बन्धी कार्य :

1 सामुदायिक और प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, औषधालयों, उप-केन्द्रों की स्थापना और रख-रखाव।

2 आयुर्वेदिक, होमियोपैथिक, यूनानी औषधालयों की स्थापना और रख-रखाव,

- 3 प्रतिरक्षीकरण और टीकाकरण कार्यक्रम का क्रियान्वयन,
- 4 स्वास्थ्य शिक्षा स्वास्थ्य क्रियाकलाप,
- 5 मातृत्व और शिशु स्वास्थ्य क्रियाकलाप,
- 6 परिवार कल्याण कार्यक्रम,
- 7 पंचायत समितियों और पंचायतों की सहायता से स्वास्थ्य शिविरों का आयोजन करना,
- 8 पर्यावरण प्रदूषण के विरुद्ध उपाय।
- 14 ग्रामीण आवासन सम्बन्धी कार्य :
  - 1 घेघर परिवारों का पहचान,
  - 2 जिले में आवास निर्माण का क्रियान्वयन,
  - 3 कम लागत आवासन को लोकप्रिय बनाना।
- 15 शिक्षा सम्बन्धी कार्य :
  - 1 उच्च प्राथमिक विद्यालयों की स्थापना और रख-रखाव सहित शैक्षणिक क्रिया-कलापों को ठन्ठ करना,
  - 2 प्रौढ शिक्षा और पुस्तकालय सुविधाओं के लिए कार्यक्रमों की योजना बनाना,
  - 3 ग्रामीण क्षेत्रों में विज्ञान और तकनीकी के प्रचार के लिए प्रसार कार्य,
  - 4 शैक्षणिक क्रियाकलापों का सर्वेक्षण और मूल्यांकन।
- 16 समाज कल्याण और कमजोर वर्गों के कल्याण सम्बन्धी कार्य .
  - 1 अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जन-जातियाँ और पिछड़े वर्गों को छात्र-वृत्तियाँ, वृत्तिकाये, बोर्डिंग अनुदान और पुस्तकें और अन्य उपसाधन क्रय करने के लिए अन्य अनुदान देकर शिक्षा सुविधाओं का विस्तार,
  - 2 निरक्षरता उन्मूलन और साधारण शिक्षा के लिए नर्सरी विद्यालयों, बाल-बाडियाँ, रात्रि विद्यालयाँ और पुस्तकालयों का संगठन करना,

- 3 अनुसूचित जातियों अनुसूचित जन-जातियों और पिछड़े वर्गों को कुटीर और ग्रामीण उद्योगों का प्रशिक्षण देने के लिए सुविधार्प उपलब्ध करवाना,
- 4 अनुसूचित जातियों, जनजातियों और पिछड़े वर्गों को सहकारी संस्थाओं का गठन,
- 5 अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जन-जातियों और पिछड़े वर्गों के उत्थान और विकास के लिए अन्य कल्याणकारी योजनाएँ।

#### 17. गरीबी उन्मूलन सम्बन्धी कार्य

गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों की योजना बनाना, उनका पर्यवेक्षण, मॉनीटर करना और क्रियान्वयन करना।

#### 18. समाज सुधार क्रियाकलाप

- 1 महिला संगठन और कल्याण,
- 2 बाल संगठन और कल्याण,
- 3 स्थानीय आवासगर्दी का निवारण,
- 4 विधवा, वृद्ध और शारीरिक रूप से निःशक्त निराश्रितों के लिए पेंशन की और बेरोजगारों की अन्तरजातीय विवाह के युगलों, जिनमें से एक किसी अनुसूचित जाति या किसी अनुसूचित जनजाति का सदस्य हो, के लिए भत्तों की मजदूरी और वितरण को मॉनीटर करना,
- 5 अग्नि नियन्त्रण,
- 6 अन्धविश्वास जातिवाद, दूआदूत, नशा-खोरी, खर्चोंसे विवाह और सामाजिक समारोहों, दहेज तथा दिखावटी उपभोग के विरुद्ध अभियान,
- 7 सामुदायिक विवाह और अन्तरजातीय विवाहों को प्रोत्साहित करना,
- 8 आर्थिक अपराधों जैसे तस्करी, कर-वचन, छाद्य अपभ्रंश के विरुद्ध सकर्तता

- 9 भूमिहीन श्रमिकों को सौंपी गई भूमि का विकास करने में सहायता करना,
- 10 जनजातियों द्वारा अन्य सक्रमिण भूमियों का पुनर्ग्रहण,
- 11 बन्धुआ मजदूरों की पहचान करना, उन्हें मुक्त करना और उनका पुनर्वास,
- 12 सांस्कृतिक और मनोरंजक क्रियाकलापों का आयोजन करना,
- 13 खेल-कूद और खेलों को प्रोत्साहन तथा ग्रामीण खेल मैदानों का निर्माण,
- 14 पारम्परिक उत्सवों को नया रूप देना और उन्हें समाजप्रिय बनाना,
- 15 निम्नलिखित के माध्यम से मितव्ययता और बचत की उन्नति करना—

- (i) बचत की आदतों को प्रोत्साहित,
- (ii) अल्प बचत अभियान,
- (iii) कूट साहूकारी प्रथाओं और ग्रामीण ऋणग्रस्तता के विरुद्ध लड़ाई।

#### 19. जिला परिषद् की साधारण शक्तियाँ :

इस अधिनियम के अधीन उसे सौंपे या प्रत्यायोजित किये गये कार्यों के क्रियान्वयन के लिए आवश्यक सभी कार्य करना और, विशिष्टता और पूर्वगामी शक्ति पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना, इसके अधीन निर्दिष्ट समस्त शक्तियों का, और निर्दिष्ट रूप से निम्नलिखित के लिए आवश्यक शक्तियों का प्रयोग करना—

- 1 लोक उपयोगिता के किसी भी कार्य का या उसमें निहित या उसके निष्पन्न या प्रबन्ध के अधीन की किसी सस्था का प्रबन्ध और रख-रखाव,
- 2 ग्रामीण हाटों और बाजारों का अर्जन और रख-रखाव,
- 3 पंचायत समितियों या पंचायतों को तदर्थ अनुदान का वितरण करना और उनके कार्य का समन्वय करना,

- 4 कुष्ठ निवारण के उपायो को अगीकार करना,
- 5 जिले मे पचायत समितियो के बजट अनुमानो की परीक्षा करना और उन्हें मजूर करना,
- 6 जिले मे पचायत समितियो द्वारा तैयार की गई विकास योजनाओ और स्कौमो को समन्वित और एकीकृत करना,
- 7 एकाधिक खण्डो में विस्तृत किसी योजना को हाथ मे लेना और निष्पादित करना,
- 8 जिले के पचो, सरपचो, प्रधानो और पचायत समितियो के सदस्यो के शिविरो, सेमिनारो, सम्मेलनो का आयोजन करना,
- 9 किसी भी स्थानीय प्राधिकरण से उसके क्रियाकलापो के बारे मे सूचना देने को अपेक्षा करना,
- 10 किन्हीं विकास योजनाओ को ऐसे नियन्त्रणो और शर्तों पर, जो लगे हुए दो या अधिक जिलो की जिला परिषदो के बीच में परस्पर तय की जाये, समुक्त रूप से हाथ मे लेना और निष्पादित करना।

### सन्दर्भ

- 1 पंचायती राज , पचों और सरपचों के नाम प्रधानमन्त्री श्री पी वी वरसिम्हा राव का पत्र 5 मई 1993 सूचना एवं प्रसारण मन्त्रालय भारत सरकार द्वारा प्रकाशित गोवर्धन कपूर एण्ड सन्स नई दिल्ली 1993 पृ

# 6

## पंचायती राज व्यवस्था : अनुभवमूलक अध्ययन [ प्रथम ]

[ उत्तरदाताओं की सामाजिक आर्थिक पृष्ठभूमि ]

भारतीय इतिहास अतीत काल से ग्रामीण स्थानीय संस्थाओं के रूप में पंचायतों के अस्तित्व का प्रामाणिक साक्षी रहा है। प्राचीन काल से अर्वाचीन काल तक पंचायतें भारतीय राजनय के एव अंग के रूप में अस्तित्व में रही हैं। यह भी सत्य है कि विभिन्न काल-खण्डों में पंचायतों का स्वरूप भिन्न रहा है। राजस्थान राज्य में भी ग्राम पंचायतों की अतीत काल से विद्यमानता रही है। प्रख्यात पुराविद् अनन्त सदाशिव अस्तेकर के अनुसार "बिहार राजपुताना, महाराष्ट्र और कर्नाटक में गुप्त और परवर्ती काल में ग्राम सभा की कार्यकारिणी समितियों ने स्थान ग्रहण कर लिया था, लेकिन स्मृति और उत्कीर्ण लेख इनके सगठन सम्बन्धी विवरण प्रदान नहीं करते हैं।<sup>1</sup> राजस्थान से प्राप्त लेख इस बात का प्रमाण है कि यहाँ पर ये कार्यकारिणी समितियाँ या इन्हे ग्राम पंचायत कहना अधिक सही होगा, विद्यमान थी।<sup>2</sup> ये 'पचकुली' कहलाती थी और ये मुखिया की अध्यक्षता में जिसे महत कहा जाता था, कार्य करती थी।<sup>3</sup> मध्यकाल और ब्रिटिश काल में पंचायतें मूढ़प्राय हो गई थी।

पंचायत राज व्यवस्था एक व्यवस्था या पद्धति ही नहीं बल्कि एक जीवन-दर्शन है जो समाज में अनवरत अस्तित्व में रहा है तथा ग्राम्य जीवन की आत्मा में रच बस गई है जिसे हम लोकतन्त्र की आधारशिला, संस्कृति की सहायक जनकल्याणकारी राज्य की संकल्पना के आदर्श प्रतिमान सद्बोध मानते हैं। जन-समुदाय में ये संस्थाएँ अनवरत जन-जागरण, सामाजिक सद्भाव, जन-सहयोग, परस्पर सौहार्द्रप्रियता की प्रभावी प्रवाहिनी तथा लोकतन्त्र की सहायक प्रवर्ती रही हैं।

स्वतन्त्र भारत के संविधान के निर्माण के समय राज्य के नीति निर्देशक तत्वों में पंचायती राज की धारणा को अत्यन्त महत्त्व प्रदान की गई। संविधान के अनुच्छेद 40 में लिखा गया है कि—“राज्य ग्राम पंचायतों की स्थापना के लिए आवश्यक कदम उठावेगा और उन्हें

ऐसी शक्तियाँ और अधिकार प्रदान करेंगे जो उन्हें स्वायत्त शासन की इकाई के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक है।<sup>14</sup>

भारत ने नियोजित विकास की दिशा में जब प्रयत्न आरम्भ किये तो स्वाभाविक है कि पंचायती राज की अवधारणा को विकसित होने तथा साकार रूप लेने में कुछ समय लगा। राजनीतिक और प्रशासनिक क्षेत्रों में यह अच्छी तरह अनुभव कर लिया गया कि देश में वास्तविक लोकतन्त्र की स्थापना तभी सम्भव होगी जब भारत के बहुसंख्यक ग्रामीण लोगों से अपना निकटतम सम्पर्क स्थापित किया जाए और देश की ग्रामीण जनता का अपने ही हाथों अपना भाग्य निम्माण करने को प्रेरित किया जाए। इस उद्देश्य से सामुदायिक विकास कार्यक्रम आरम्भ किया गया। राजस्थान में भी 2 अक्टूबर, 1952 को अन्य राज्यों की भाँति सामुदायिक विकास योजनाओं का शुभारम्भ किया।<sup>15</sup> इस कार्यक्रम का उद्देश्य स्वयं के प्रयत्नों से ग्रामीण समुदाय में अपनी आवश्यकताओं को देखते हुए विकास करना था। सामुदायिक विकास कार्यक्रम में उतार-चढ़ाव आए और कुछ वर्षों में ही यह बात स्पष्ट हो गयी कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम में जनसहयोग की गति मंद पड़ती चली गयी। अतः एक नए चिन्तन और नयी दिशा की आवश्यकता अनुभव हुई।

जन-सहयोग की कमी की आधारभूत कठिनाइयों को हल करने के लिए बलवन्तराय मेहता अध्ययन दल जनवरी, 1957 में नियुक्त किया गया। दल से यह अपेक्षा की गई कि यह सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रशासन में कुशलता और मितव्ययता लाने तथा कार्यक्रम के लिए जनता में उत्साह-संचरण के लिए उपाय सुझाए। अध्ययन दल को यह कार्य भी सौंपा गया कि वह लोकतान्त्रिक संस्थाओं को सम्पूर्ण जिले अथवा सब-डिविजन (उप-भाग) के विकास और सामान्य प्रशासन को हाथ में लेने के लिए समर्थ बनाने की दृष्टि से जिला प्रशासन को पुनर्गठित करने की दिशा में भी सर्वेक्षण करेगा। दल के कार्यक्षेत्र में यह वृद्धि किये जाने के फलस्वरूप ही देहाती क्षेत्रों में स्थानीय प्रशासन और विकास के आधारभूत ढाँचे के रूप में पंचायतीराज का स्वरूप सामने आया।

सन् 1957 के नवम्बर में बलवन्तराय मेहता अध्ययन दल ने अपना प्रतिवेदन सरकार को दिया। सन् 1958 में इस प्रतिवेदन पर राष्ट्रीय विकास परिषद् (NDC) ने अपनी स्वीकृति की मोहर लगा दी। इस अध्ययन दल ने जिस व्यवस्था को प्रस्तावित किया उसे उन्होंने “लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण” की सलाह प्रदान की जिसका अभिप्राय था कि उसके अन्तर्गत प्रशासन के प्रत्येक स्तर पर जनता सक्रिय रूप से भाग ले तथा जनता द्वारा गठित संस्थाएँ ही सामुदायिक विकास को महत्वपूर्ण इकाइयाँ हों।

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण अर्थात् पंचायतीराज संस्थाओं की त्रि-स्तरीय योजना प्रस्तुत की गई। प्रथम ग्रामस्तर, द्वितीय खण्ड या ब्लॉक स्तर एवं तृतीय जिला-स्तर। इस त्रिस्तरीय व्यवस्था द्वारा देश के ग्रामीण जीवन को चेतनामय बनाने का प्रयास किये जाने का प्रस्ताव किया गया ताकि राष्ट्रीय योजना को स्वीकार कर तदनुसार ऊपर से नीचे की ओर तीन स्तरों पर क्रमशः जिला परिषदों, पंचायत समितियों तथा ग्राम पंचायतों का गठन किया गया। इस समूची व्यवस्था को ‘पंचायती राज’ के नाम से अभिहित किया गया। पंचायती राज का उद्देश्य प्रारम्भ से अन्त तक विकास योजनाओं से जनता को सम्बद्ध करना और प्रशासन के प्रत्येक स्तर पर जनता की सक्रिय भागीदारी को बढ़ाना था।



पंचायती राज की स्थापना भारतीय लोकतन्त्र की महत्वपूर्ण उपलब्धि है। राजस्थान को परला राज्य होने का गौरव प्राप्त है जिसने अपने यहाँ पंचायती राज की स्थापना की। 2 अक्टूबर 1959 को श्री नेहरू ने महात्मा गाँधी के जन्म दिवस पर नागौर जिले में प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण योजना का शुभारम्भ किया। इस प्रकार राज्य में पंचायती राज की त्रिस्तरीय व्यवस्था को लागू किया। इसके बाद अन्य राज्यों में भी यह व्यवस्था लागू की गई। न केवल राजस्थान राज्य में अपितु देश के अधिकांश राज्यों में पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना के आरम्भ के वर्षों में इन समस्याओं ने ग्रामीण विकास की दिशा में अच्छे परिणाम दिये। लेकिन कुछ वर्षों के पश्चात् किन्हीं कारणों से पंचायती राज संस्थाएँ अपने सौंपे गये उत्तरदायित्व को सही ढंग से निष्पादित करने में असक्षम दिखाई देने लगी। इसका सबसे बड़ा कारण इन संस्थाओं के पास वित्तीय साधनों का अभाव रहा। साथ ही अधिकांश राज्य सरकारों ने पंचायती राज संस्थाओं के नियमित चुनाव बरखाने में अधिक रचि नहीं ली।

पंचायती राज संस्थाओं में सुधार हेतु समय-समय पर समितियाँ गठित की एवं प्रतिवेदन प्रस्तुत किये गये। देश की पंचायती राज संस्थाओं को सदैधानिक दर्जा देने पंचायती राज व्यवस्था को अधिक सुदृढ़ करने हेतु देश के सभी राज्यों में पंचायती राज की अनिवार्यता एवं एकरूपता लाने के दृष्टिकोण से भारत सरकार द्वारा सविधान में "73वाँ सविधान संशोधन 1992" अधिनियम लागू किया गया।

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1953 एवं पंचायत समिति व जिला परिषद् अधिनियम 1959 को समेकित कर तथा 73वे सविधान संशोधन के प्रावधानों को मध्यनजर रखते हुए राजस्थान विधान सभा में नये पंचायती राज अधिनियम 9 अप्रैल 1994 को पारित किया गया जो राज्यपाल महोदय के अनुमोदन के पश्चात् 23 अप्रैल 1994 को राज्य में लागू हो गया।

पंचायतराज अधिनियम 1959 के प्रारूप तथा 73वे सविधान संशोधन द्वारा स्वीकृत प्रारूपों के मध्य एक तुलनात्मक प्रशासनिक दृष्टिकोण से अध्ययन करने हेतु निहित उद्देश्यों को ध्यान में रखते शोधकार्य को यथार्थपरक बनाने के लिए बहुस्तरीय पद्धति का उपयोग करते हुए पंचायती राज-संस्थाओं के सभी स्तरों की जानकारी एकत्रित करने का प्रयास किया गया है। प्रस्तुत अध्ययन में तुलनात्मक तथ्यों को प्रस्तुत करने के उद्देश्य से विभिन्न श्रेणी के उत्तरदाताओं का चयन किया गया है जिसमें जन-प्रतिनिधियों कार्मिक एवं नागरिक वर्ग के उत्तरदाताओं को प्रतिदर्श में सम्मिलित करके साक्षात्कार अनुसूचों के द्वारा विस्तृत जानकारी प्राप्त कर सूचनाएँ सकलित की गई है। अध्ययन के क्षेत्रीय कार्य में साक्षात्कार करने हेतु जन-प्रतिनिधियों में दो प्रकार के जनप्रतिनिधियों का चयन किया गया है। प्रथम स्तर पर वे जन-प्रतिनिधि जो 1959 के अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार चयनित हुए थे तथा 73वे सविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के बाद भी चयनित हुए हैं उनको प्रतिदर्श में लिया गया है। द्वितीय स्तर पर वे जनप्रतिनिधि जो 73वे सविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप मात्र वर्तमान में ही चयनित हुए हैं। अतः दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध

जनप्रति-निधियो एव वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियो को प्रतिदर्श में मानकर न्यादर्श का क्रमशः 33% एव 67% चयनित किये गये हैं। इन जन-प्रतिनिधियो में ग्राम स्तर से लेकर जिले स्तर तक की पचायती राज सस्थाओ के जनप्रतिनिधियो को चयन मे शामिल किया गया है। जिनमें जिला प्रमुख, सरपच, पच शामिल है। चयनित जनप्रतिनिधियो में वर्तमान एव भूतपूर्व दोनों को ही अध्ययन के क्षेत्रीय कार्य हेतु चयनित किया गया है। पचायती राज सस्थाओ में कार्मिक वर्ग को भी अहम् भूमिका रहती है। अतः प्रतिदर्श में कार्मिक वर्ग को सख्या का न्यादर्श में चयनित जन-प्रतिनिधियो को सख्या का 50% रखा गया है। पचायती राज सस्थाओ को मुख्य इकाई ग्राम पचायत होती है। इसलिए ग्रामीणों को भी प्रतिदर्श में सम्मिलित किया गया है। चयनित प्रतिदर्श में जनप्रतिनिधियो को सख्या के बराबर ही नागरिक वर्ग को अध्ययन के क्षेत्रीय कार्य में साक्षात्कार कर सूचना एकत्रित करने हेतु प्रतिदर्श में माना है।

अतः शोधकर्ता ने शोधकार्य हेतु चयनित प्रतिदर्श में जनप्रतिनिधियो में 100, कार्मिक वर्ग में 50 एव नागरिकों में 100 इस प्रकार कुल 250 उत्तरदाताओं से साक्षात्कार कर प.रा. सस्थाओ के विभिन्न पहलुओ पर सूचना एकत्रित कर वास्तविक तथ्यो को समाविष्ट करने का शोध कार्य में प्रयास किया है।

पचायती राज सस्थाओ के लिए परित दोनो अधिनियमो के बारे में जनप्रतिनिधि वर्ग, कार्मिक वर्ग एव नागरिक वर्ग को क्या-क्या प्रतिक्रियाएँ हैं उन्हीं के विचारों को सम्मिलित करते हुए शोध के उद्देश्यो को विभिन्न पहलुओ पर विरलेषण करने का यत्किचन प्रयास किया गया है।

जनप्रतिनिधि वर्ग के उत्तरदाताओं में दोनो व्यवस्थाओ से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में वर्तमान एव भूतपूर्व दोनो प्रकार के जनप्रतिनिधि सम्मिलित किये गये हैं। इनमें जिला प्रमुख उपजिला प्रमुख 6 06%, जिला परिषद् के सदस्य 6 06%, पचायत समिति प्रधान 6 06%, पचायत समिति सदस्य 24 24%, सरपच 21 21%, उप-सरपच 12 12% एव पच 24 24%, लिये गये हैं।

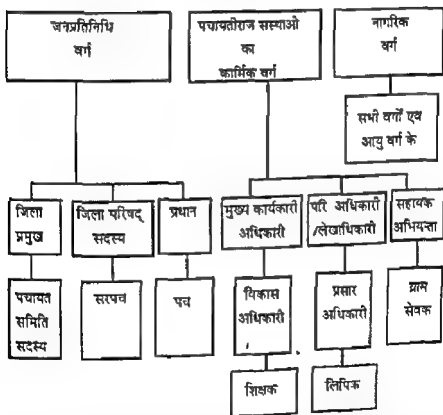
वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध चयनित उत्तरदाताओ मे से 2 99% जिला प्रमुख/उप-जिला प्रमुख, 4 48% जिला परिषद् के सदस्य, 4 48% पचायत समिति प्रधान, 23 88% पचायत समिति सदस्य, 16 42% सरपच, 10 45% उप-सरपच एव 37 30% पच सम्मिलित किये गये हैं।

पचायती राज सस्थाओं के कार्मिक वर्ग में मुख्य कार्यकारी। उप-मुख्य कार्यकारी 4 00%, विकास अधिकारी 11 00%, प्रसार अधिकारियो में शिक्षा, खादो, सहकारिता, पचायत आदि 24 00%, ग्राम सेवक 30 00%, पचायती राज के अधीन विद्यालयों के शिक्षक 16 00%, लिपिक वर्ग 10 00%, सहायक अभियन्ता 6 00% एव परियोजना अधिकारी एव लेखाधिकारी 2 00% सम्मिलित करके प्रतिदर्श चयन किया गया है।

जन-सामान्य में भी सभी वर्ग एवं शैक्षणिक स्तर के व्यक्तियों को सम्मिलित किया गया है। अतः प्रतिदर्श चयन में इस तथ्य को विशेष ध्यान में रखा गया है कि पंचायती राज संस्थाओं से आयुक्त सभी वर्ग एवं श्रेणी के व्यक्तियों को सम्मिलित किया जाये ताकि शोध अध्याय में दिये जाने वाले तथ्यात्मक विश्लेषण वास्तविकता को उजागर कर सके। शोध अध्ययन हेतु चयनित प्रतिदर्श का विवरण निम्नानुसार है—

### आरेख 6 1

#### उत्तरदाता चयनित प्रतिदर्श



शोधकार्य हेतु प्रतिदर्श में चयनित उत्तरदाताओं से पंचायतीराज संस्थाओं के संगठन एवं कार्यप्रणाली, अधिकारों, निर्णयों आदि पर गहन विचार-विमर्श किया जाकर सूचनाएँ संकलित की गई हैं। प्रस्तुत अध्ययन हेतु चयनित उत्तरदाताओं का विवरण निम्नानुसार है—

**तालिका : 61**  
**चयनित उत्तरदाता**

क्र. सं.	उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	प्रतिशत
1	जन-प्रतिनिधि वर्ग— (अ) दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध (तब भी अब भी)	100 33	40 00 13 20
	(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67	26 80
2	पंचायतीराज संस्थाओं का कार्मिक वर्ग	50	20 00
3	नागरिक वर्ग	100	40 00
	कुल योग	250	100 00

चयनित प्रतिदर्श में जन-प्रतिनिधि वर्ग के 40 प्रतिशत उत्तरदाताओं को लिया गया है जिसमें दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित उत्तरदाताओं का प्रतिशत 13 20 एवं वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित उत्तरदाताओं का प्रतिशत 26 80 है। पंचायती राज संस्थाओं के कार्मिक वर्ग का प्रतिशत 20 00 एवं नागरिक वर्ग के उत्तरदाताओं का प्रतिशत 40 00 है। अतः प्रतिदर्श में उत्तरदाताओं के श्रेणीवार वर्गीकरण से स्पष्ट होता है कि सभी प्रकार के व्यक्तियों को प्रतिनिधित्व दिया गया है।

व्यक्ति की प्रकृति और उसके अभिमत पर उसकी सामाजिक व आर्थिक पृष्ठभूमि का प्रत्यक्ष। अप्रत्यक्ष रूप में बहुत प्रभाव पड़ता है फिर वह व्यक्ति चाहे सामान्य जन हो, जनप्रतिनिधि या लोकसेवक। मानव का व्यवहार उसके सामाजिक पारिवारिक परिवेश, आर्थिक पृष्ठभूमि, जाति, लिंग, आयु, धर्म, शैक्षणिक स्तर, सामाजिक मान्यताओं इत्यादि विभिन्न कारकों से प्रभावित होता है। सामाजिक आर्थिक पृष्ठभूमि की गहन जाँच से समाज की प्रमुख समस्याओं, आकांक्षाओं, सरकार व राष्ट्र के प्रति जन-समुदाय, कार्मिक एवं जनप्रतिनिधियों के दृष्टिकोण आदि का सहज अनुमान लगाया जा सकता है। जनप्रतिनिधियों, कार्मिकों एवं नागरिकों की सामाजिक आर्थिक पृष्ठभूमि पंचायती राज संस्थाओं की कुशलता और प्रभावीपन पर व्यापक प्रभाव डालती है। शोधार्थी अपना कर्तव्य मानता है कि शोध विश्लेषणों से पूर्व ही पाठकों को विभिन्न उत्तरदाताओं की पृष्ठभूमि सम्बन्धी विस्तृत जानकारी उपलब्ध करा दे। लोक प्रशासन विज्ञान के क्षेत्र में किये गये पारिचात्य अध्ययनों द्वारा सामाजिक मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण से अनेक दिशा बोधक अध्ययनों से भी यह तथ्य प्रमाणिक हो चुका है। उस अध्याय में लोकसेवकों, जनप्रतिनिधियों और जनसामान्य से सम्बन्धित सामाजिक आर्थिक पृष्ठभूमि का विश्लेषण किया गया है।

#### उत्तरदाताओं का लिंग भेदानुसार वर्गीकरण—

प्रस्तुत अध्ययन हेतु चयनित विभिन्न श्रेणी के उत्तरदाताओं में पुरुष एवं महिला दोनों का ही प्रतिनिधित्व देने का प्रयास किया गया है। पंचायतीराज संस्थाओं के जन-प्रतिनिधियों में पूर्व में सहवृत्त के आधार पर महिलाओं को लिया जाता रहा है लेकिन 73वें संविधान संशोधन के बाद महिलाओं के लिए एक-तिहाई स्थान आरक्षण का प्रावधान किया गया है।

कार्मिक वर्ग में भी महिलाओं को पर्याप्त अवसर देने का प्रयास किया जा रहा है तथा नागरिक वर्ग जो कि समाज है जहाँ पुरुष एवं स्त्री दोनों को ही समानता का अधिकार प्राप्त है। इसलिए अध्ययन के क्षेत्रीय कार्य में भी पुरुष एवं महिला दोनों से ही साक्षात्कार लिया गया है। अध्ययन हेतु चयनित उत्तरदाताओं का लिंगभेदानुसार वर्गीकरण निम्न तालिका 6 2 में अंकित है—

तालिका 6 2  
उत्तरदाताओं का लिंगभेदानुसार वर्गीकरण

उत्तरदाताओं की श्रेणी	उत्तरदाताओं की संख्या	लिंगभेदानुसार वर्गीकरण			
		पुरुष	महिला	योग	प्रतिशत
1. जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	77 (77 00)	23 (23 00)	100	40 00
(अ) दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध	33 (100 00)	29 (87 88)	04 (12 12)	33	13 20
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	29 (71 64)	04 (28 36)	67	26 80
2 कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	45 (90 00)	05 (10 00)	50	20 00
3 नागरिक वर्ग	100 (100 00)	75 (75 00)	25 (25 00)	100	40 00
कुल योग	250 (100 00)	197 (78 80)	53 (21 20)	250	100 00

कोष्ठक ( % ) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से स्पष्ट होता है कि चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग के 40 00% कार्मिक वर्ग के 20 00% एवं नागरिक वर्ग के 40 00%, उत्तरदाता हैं। इनमें समग्र रूप से 78 80%, पुरुष एवं 21 20% महिला उत्तरदाता हैं।

जनप्रतिनिधि वर्ग के उत्तरदाताओं में 77 00%, पुरुष एवं 23 00%, महिलाएँ हैं। जनप्रतिनिधि वर्ग में से दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध उत्तरदाताओं में से 87 88% पुरुष एवं 12 12%, महिलाएँ हैं। इसी प्रकार वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध उत्तरदाताओं में से 71 64%, पुरुष एवं 28 36%, महिलाएँ हैं। लिंगभेदानुसार वर्गीकरण से यह तथ्य स्पष्ट होता है कि जनप्रतिनिधियों में महिला आरक्षण के अभाव में पूर्व में महिलाओं का प्रतिशत 12 12 रहा है जबकि वर्तमान में आरक्षण के पश्चात् महिला जनप्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि हुई है और उनका प्रतिशत बढ़कर 26 80 हो गया है।

पंचायती राज सभाओं के कार्मिक वर्ग में चयनित उत्तरदाताओं में से 90.00%, पुरुष एवं 10.00%, महिलाएँ हैं। जनसामान्य से चयनित उत्तरदाताओं में 75.00%, पुरुष एवं 25.00%, महिलाएँ हैं। अतः समग्र रूप से उत्तरदाताओं का लिंगभेदनुसार विश्लेषण करने पर यह तथ्य उजागर हुआ है कि 73वाँ संविधान सरोधन अधिनियम महिला आरक्षण के प्रावधान के कारण महिलाओं की भागीदारी बढ़ाने में सहायक सिद्ध हुआ है।

### जाति विश्लेषण

भारत में विभिन्न जातियों एवं समुदायों के व्यक्ति अनेकता में एकता के निरूपणों से सहायपूर्ण वतावरण में अपने में घुल-मिल गये हैं। जाति व्यवस्था मूलतः वर्ण-व्यवस्था का विकृत रूप है। कालान्तर में व्यक्ति के गुण, कर्म की अनेका जन के अधर पर वन स्वीकार किया जाने लगा तो वर्ण व्यवस्था धीरे-धीरे जाति व्यवस्था में परिवर्तित होने लगी। पंचायती राज सभाओं के जनप्रतिनिधि वर्ग कार्मिक वर्ग एवं नगरिकों का जातिवार विवरण निम्न तालिका 6.3 में दिया गया है।

तालिका-6.3

चयनित उत्तरदाताओं का जातिवार विवरण जनप्रतिनिधि वर्ग

जाति का नाम	दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	वर्णव्य व्यवस्था से सम्बद्ध	कार्मिक वर्ग	नागरिक वर्ग	कुल योग
गुजर	8	15	3	10	36
राजपूत	6	11	4	7	28
सिक्ख	1	-	1	-	2
चरण	2	4	4	2	12
मादब/अहिर	1	3	2	10	16
ब्राह्मण	8	1	10	15	34
मुसलमान	1	-	-	-	1
मीण	1	7	5	9	22
छटोके	1	-	-	-	1
गुप्ता/वैश्य	2	7	7	14	30
बैरवा	2	11	6	10	29
नयक	-	6	-	6	12
छोपा	-	2	-	2	4
माली	-	-	3	7	10
सिन्धी	-	-	1	-	1
सोनो	-	-	1	-	1
धकड़	-	-	3	8	11
कुल योग	33	67	50	100	250

उपर्युक्त तालिका में दिये गये उत्तरदाताओं के जातिवार वर्गीकरण से स्पष्ट होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध प्रतिदर्श में सबसे अधिक ब्राह्मण एवं गूजर जाति के क्रमशः 24.24% व 24.24% है। वर्तमान व्यवस्था में भी सर्वाधिक गूजर जाति के ही जनप्रतिनिधि चयनित हुए हैं जिनका प्रतिशत 32.39 है। कार्मिक वर्ग में सबसे अधिक ब्राह्मण है जिनका प्रतिशत 20.00% है। नागरिकों में भी सर्वाधिक उत्तरदाता 15.00% है।

चयनित उत्तरदाताओं का जातिवर्ग का विश्लेषण तालिका 6.4 में दिया गया है।

तालिका-6.4  
जातिवर्ग का विश्लेषण

जाति वर्ग	जनप्रतिनिधि वर्ग			कार्मिक वर्ग	नागरिक वर्ग	कुल योग
	दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	योग			
अनुसूचित जाति	3 (9.09)	17 (25.37)	20 (20.00)	6 (12.00)	16 (16.00)	42 (16.80)
अनुसूचित जनजाति	1 (3.03)	7 (10.44)	8 (8.00)	5 (10.00)	9 (9.00)	22 (8.80)
अन्य पिछड़ा वर्ग	11 (33.33)	24 (35.82)	35 (35.00)	16 (32.00)	39 (39.00)	90 (36.00)
अन्य जाति	18 (54.55)	19 (28.37)	37 (37.00)	23 (46.00)	36 (36.00)	96 (38.40)
कुल योग	33 (100.00)	67 (100.00)	100 (100.00)	50 (100.00)	100 (100.00)	250 (100.00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से ज्ञात होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध उत्तरदाताओं में अनुसूचित जाति के 9.09%, अनुसूचित जनजाति के 3.03%, अन्य पिछड़ा वर्ग के 33.33% एवं अन्य जाति के 54.55%, उत्तरदाता है। वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध उत्तरदाताओं में 25.37%, अनुसूचित जाति, 10.44%, अनुसूचित जनजाति 35.82%, अन्य पिछड़ा वर्ग एवं 28.37%, अन्य जाति के प्रतिनिधि उत्तरदाता हैं। अतः जनप्रतिनिधि वर्ग उत्तरदाताओं की जातिवर्ग के विश्लेषण से जाहिर होता है कि पूर्व व्यवस्था में अनु जाति

के उत्तरदाताओं का प्रतिशत 9.09% से बढ़कर वर्तमान में 25.37% अनुसूचित जनजाति में 3.03% से बढ़कर 10.44% एवं अन्य पिछड़ा वर्ग 33.33% से बढ़कर 35.82% जनप्रतिनिधि चयनित हुए हैं जबकि अन्य जाति के जनप्रतिनिधियों का प्रतिशत 54.55% से घटकर 22.37% हो रह गया है। इस प्रकार चयनित जनप्रतिनिधियों में अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति के जनप्रतिनिधियों के प्रतिशत में अत्यधिक एवं अन्य पिछड़ा वर्ग में अधिक वृद्धि हुई है जो कि 73वें संविधान संशोधन अधिनियम में अनुसूचित जाति अनुसूचित जनजाति एवं अन्य पिछड़ा वर्ग के व्यक्तियों के लिए स्थानों के आरक्षण के प्रावधानों के कारण हुई है। अतः 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधान अनुसूचित जाति अनुसूचित जनजाति एवं अन्य पिछड़ा वर्ग के लिए सार्थक सिद्ध हुआ है जिसके कारण इन वर्गों के जनप्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि हुई है।

पचायती राज संस्थाओं के कार्मिक वर्ग में चयनित प्रतिदर्श में 12.00% अनुसूचित जाति 10.00% अनुसूचित जनजाति 32.00% अन्य पिछड़ा वर्ग एवं 46.00% अन्य जाति के कार्मिक हैं।

नागरिक वर्ग में अनुसूचित जाति के 16.00% अनुसूचित जनजाति के 9.00% अन्य पिछड़ा वर्ग के 39.00% एवं अन्य जाति के 36.00% उत्तरदाता हैं।

चयनित उत्तरदाताओं में से समग्र रूप से जाति वर्ग का विश्लेषण किया जाये तो 16.80% अनुसूचित जाति 8.80% अनुसूचित जनजाति 36.00% अन्य पिछड़ा वर्ग एवं 38.40% अन्य जाति के उत्तरदाता हैं।

अतः जाति वर्ग विश्लेषण से स्पष्ट है कि अनुभव मूलक शोधकार्य हेतु प्रतिदर्श चयन में सभी जाति वर्ग के उत्तरदाताओं को समुचित प्रतिनिधित्व देते हुए सूचना एकत्रित करने का प्रयास किया गया है।

### आयु वर्गीकरण

भारतीय समाज में आयु का विशेष महत्त्व है क्योंकि सामान्यतः यह धारणा है कि आयु जितनी अधिक होगी उत्तरदायित्व का बोध एवं विचारों की परिक्वता उतनी ही अधिक होगी। भारतीय समाज में अधिक आयु के व्यक्तियों को अधिक बुद्धिमान एवं अनुभवी माना जाता है इसलिए बुजुर्गों को सम्मान की दृष्टि से देखा जाता है एवं आदर किया जाता है। आयु को राजकीय सेवाओं एवं भर्ताधिकार में एक अर्हता के रूप में रखा गया है जो कि सबसे महत्वपूर्ण अर्हता होती है। चयनित उत्तरदाताओं की आयु का वर्गीकरण तालिका 6.5 में दिया गया है।



**तालिका-65**  
**आयु वर्ग का वर्गीकरण**

उत्तरदाताओं की आयु (वर्ष में)	उत्तरदाताओं की श्रेणी				
	जनप्रतिनिधि वर्ग			कार्मिक वर्ग	भागीक वर्ग
	दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्ध	वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्ध	योग		कुल योग
18 से 30		5 (7 46)	5 (5 00)		25 (25 00)
31 से 45	6 (18 18)	25 (37 32)	31 (31 00)	18 (36 00)	39 (39 00)
46 से 60	15 (45 46)	32 (47 76)	47 (47 00)	27 (54 00)	25 (25 00)
60 से अधिक	12 (36 36)	5 (7 46)	17 (17 00)	5 (10 00)	11 (11 00)
कुल योग	33 (100 00)	67 (100 00)	100 (100 00)	50 (100 00)	100 (100 00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से स्पष्ट होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित उत्तरदाताओं में 31 से 45 वर्ष की आयु वर्ग में 18 18% 45 से 60 वर्ष की आयु वर्ग में 45 46% एवं 60 वर्ष से अधिक की आयु वर्ग में 36 36 उत्तरदाता हैं। जनप्रतिनिधि वर्ग में ही जो वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्ध है उनमें से 7 46% उत्तरदाता 18 से 30 वर्ष 37 32% उत्तरदाता 31 से 45 वर्ष 47 76% उत्तरदाता 45 से 60 वर्ष एवं 7 46% उत्तरदाताओं की आयु 60 वर्ष से अधिक है। इस प्रकार जनप्रतिनिधि वर्ग में कुल 18 से 30 वर्ष तक की आयु में 5 00% 31 से 45 तक की आयु वर्ग में 47 00% एवं 60 वर्ष से अधिक की आयु वर्ग में 17 00% उत्तरदाता चयनित किये गये हैं अतः जनप्रतिनिधि वर्ग में सभी वर्ग के उत्तरदाताओं को सम्मिलित किया गया है लेकिन अधिकांश प्रतिशत 45 से 60 वर्ष तक की आयु वर्ग के उत्तरदाताओं का है। इसके साथ ही जनप्रतिनिधि चयन में नहीं आया है। इसका कारण यह है कि यह जनप्रतिनिधि पुरानी व्यवस्था से ही जनप्रतिनिधि के रूप में चयनित होते आये हैं अतः इनकी आयु वर्ग 30 वर्ष से अधिक की है।

पंचायती राज संस्थाओं के कार्मिक वर्ग में 31 से 45 वर्ष तक की आयु में 36 00% 46 से 60 वर्ष तक 54 00% एवं 60 वर्ष से अधिक के 10 00% उत्तरदाता हैं।

नागरिकों में से 18 से 30 वर्ष तक की आयु में 25.00%, 31 से 45 वर्ष तक की आयु में 39.00%, 46 से 60 वर्ष तक की आयु वर्ग में 25.00% एवं 60 वर्ष से अधिक की आयु में 11.00% उत्तरदाता अध्ययन हेतु सम्मिलित किये गये हैं।

चयनित उत्तरदाताओं का समग्र रूप में आयु वर्ग विश्लेषण का आकलन किया जाये तो 18 से 30 वर्ष तक की आयु में 12.00%, 31 से 45 वर्ष तक की आयु में 35.20%, 46 से 60 वर्ष की आयु 39.60% एवं 60 वर्ष से अधिक की आयु में 13.20% उत्तरदाता सम्मिलित किये गये हैं। अतः नवीन एवं पुरानी पचापती राज व्यवस्था के तुलनात्मक अध्ययन हेतु अधिक आयु वर्ग के उत्तरदाताओं की महत्ता प्रदान की गई है जिनसे 31 वर्ष 60 वर्ष तक के उत्तरदाता दोनों व्यवस्थाओं से पूर्णतः जानकारी है तथा इनके विचारों में परिपक्वता है इसलिए नवीन एवं पुराने अधिनियम के बारे में जो भी जानकारी दी जायेगी वह पूर्णतः विश्वसनीय मानी जायेगी। शेष 25.20% उत्तरदाताओं में 12.00% उत्तरदाता 18 से 30 वर्ष तक की आयु के एवं 13.20% उत्तरदाता 60 वर्ष से अधिक की आयु वर्ग के हैं।

### शैक्षणिक स्तर का विश्लेषण-

वर्तमान समय में शिक्षा व्यक्ति के जीवन का केन्द्र-बिन्दु है। शिक्षा के अभाव में मानव की दिनचर्या प्रभावित होने लग गई है। शिक्षा के बिना मस्तिष्क का पूर्ण विकास सम्भव नहीं है। निरक्षरता आज के युग में समाज के लिए अभिराष है अतः साक्षरता हेतु कई योजनाएँ क्रियान्वित की जा रही हैं। साक्षरता के अयक प्रयास करने के बाद भी राज्य में साक्षरता की दर कम है। जनप्रतिनिधियों, कर्मिकों एवं नागरिकों से चयनित उत्तरदाताओं के शैक्षणिक स्तर का विवरण तालिका 6.6 में दिया गया है।

तालिका-6.6

### उत्तरदाताओं का शैक्षणिक स्तर

शिक्षा का स्तर	उत्तरदाताओं की श्रेणी					
	जनप्रतिनिधि वर्ग			कर्मिक वर्ग	नागरिक वर्ग	कुल योग
	दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध	वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	योग			
अरिक्षित	1 (3.03)	11 (16.42)	12 (12.00)	-	13 (13.00)	25 (18.00)
प्रथमिक	6 (18.18)	13 (19.40)	19 (19.00)	-	16 (16.00)	35 (14.00)
मध्यमिक	9 (27.28)	19 (28.36)	28 (28.00)	7 (14.00)	13 (13.00)	48 (19.20)

उच्च माध्यमिक	7 (21 21)	9 (13 13)	16 (16 00)	13 (26 00)	9 ( 00)	38 (15 20)
स्नातक	7 (21 21)	6 (8 96)	13 (13 00)	11 (22 00)	22 (22 00)	46 (18 40)
स्नातकोत्तर	3 (9 09)	9 (13 43)	12 (12 00)	19 (38 00)	27 (27 00)	58 (23 20)
कुल योग	33 (100 00)	67 (100 00)	100 (100 00)	50 (100 00)	100 (100 00)	250 (100 00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में 3 03% अशिक्षित, 18 18% प्राथमिक, 27 28% माध्यमिक, 21 21% उच्च माध्यमिक, 21 21% स्नातक एवं 9 09% स्नातकोत्तर तक की शिक्षा प्राप्त है। वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में 16 42% अशिक्षित, 19 40% प्राथमिक, 28 36% माध्यमिक, 13 13% उच्च माध्यमिक 8 96% स्नातक एवं 13 43% स्नातकोत्तर तक की शिक्षा प्राप्त उत्तरदाता है।

जनप्रतिनिधि वर्ग के उत्तरदाताओं में दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों एवं वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों के शैक्षणिक स्तर का तुलनात्मक विश्लेषण किया जाये तो ज्ञात होता है कि पूर्व व्यवस्था में अशिक्षित जनप्रतिनिधियों का प्रतिशत 3 03 से वर्तमान व्यवस्था में बढ़कर 16 42%, प्राथमिक स्तर की शिक्षा में 18 18% से बढ़कर 19 40%, माध्यमिक स्तर में 27 28 से बढ़कर 28 36% हुआ है। इसके साथ ही पूर्व व्यवस्था में उच्च माध्यमिक तक की शिक्षा प्राप्त जनप्रतिनिधियों में 21 21% से घटकर 13 13% एवं स्नातक-स्तर तक की शिक्षा में 21 21% से घटकर 8 96% हो गया है। जनप्रतिनिधियों में केवल स्नातकोत्तर शिक्षा प्राप्त उत्तरदाताओं का प्रतिशत 9 09% से बढ़कर 13 43% हुआ है।

अतः कहने का अभिप्राय यह है कि जनप्रतिनिधियों के चयन हेतु कोई शैक्षणिक अर्हता नहीं रखी गयी है इसलिए नवीन अधिनियम के प्रावधानों में स्थानों के आरक्षण व्यवस्था से अशिक्षित जनप्रतिनिधियों के प्रतिशत में वृद्धि हुई है। पूर्व व्यवस्था में अशिक्षित जनप्रतिनिधि समाज को प्रतिष्ठित नागरिक ही चयनित हुआ करता था जबकि वर्तमान व्यवस्था में स्थानों के आरक्षण के कारण कोई भी व्यक्ति चयनित हो सकता है। पूर्व व्यवस्था में अधिकांश जनप्रतिनिधि माध्यमिक एवं इससे अधिक की शिक्षा प्राप्त ही चयनित होते थे जबकि वर्तमान व्यवस्था में ऐसा नहीं हो रहा है। पचायतीराज सस्याओं को नवीन अधिनियम में पर्याप्त स्वायत्ता देने के उद्देश्य से अधिकार एवं शक्तियाँ प्रदान की जा रही हैं जबकि दूसरी ओर जनप्रतिनिधियों के चयन हेतु कोई शैक्षणिक अर्हता नहीं रखा जाना पचायती राज की सफलता पर प्रश्नवाचक चिह्न अंकित कर रहा है। पचायती राज की भविष्य

में सफलता के लिए जनप्रतिनिधियों के चयन हेतु चुनाव के लिए शिक्षा को भी चयन अर्हता के रूप में स्वीकार करना वर्तमान परिप्रेक्ष्य में उचित रहेगा।

कार्मिक वर्ग में 14.00% माध्यमिक, 26.00% उच्च माध्यमिक 22.00% स्नातक एवं 38.00% स्नातकोत्तर स्तर तक की शिक्षा प्राप्त है।

नागरिक वर्ग में 13.00% अशिक्षित, 16.00% प्राथमिक, 13.00% माध्यमिक, 9.00% उच्च माध्यमिक, 22.00% स्नातक एवं 27.00% स्नातकोत्तर स्तर तक की शिक्षा प्राप्त प्रतिदर्श में सम्मिलित है।

अतः प्रतिदर्श में सम्मिलित समग्र उत्तरदाताओं के शैक्षणिक स्तर का आकलन किया जावे तो ज्ञात होता है कि 10.00% अशिक्षित, 14.00% प्राथमिक, 19.20% माध्यमिक, 15.20% उच्च माध्यमिक, 18.40% स्नातक एवं 23.20% स्नातकोत्तर स्तर तक की शिक्षा प्राप्त उत्तरदाताओं को क्षेत्रीय कार्य हेतु लिया गया है।

यहाँ यह उल्लेख करना समोच्चन प्रतीत होता है कि राजस्थान शिक्षा के क्षेत्र में पिछड़ा हुआ राज्य है। जहाँ 1991 में राष्ट्रीय साक्षरता दर 52.2 प्रतिशत थी, जबकि राजस्थान में यह 38.8 प्रतिशत है। इसके साथ ही एक विषमता यह भी है कि पुरुष साक्षरता यहाँ 55.00% है जबकि महिला साक्षरता केवल 20.40% ही है। महिला साक्षरता की दर बहुत ही कम है इसलिए महिलाओं की शिक्षा की ओर विशेष ध्यान देने की आवश्यकता है। पञ्चायती राज संस्थाओं में महिलाओं को आरक्षण देने से महिला जनप्रतिनिधियों की संख्या वृद्धि तो हो जायेगी लेकिन निर्णय प्रक्रिया में अशिक्षा के कारण उनको भूमिका नगण्य ही रहेगी।

जनप्रतिनिधि वर्ग में निम्न शिक्षा प्राप्त व्यक्ति प्रशासकीय गतिविधियों को समझने में असमर्थ रहते हैं। जबकि लोकसेवक उच्च शिक्षा प्राप्त होते हैं। अतः लोकसेवकों एवं जनप्रतिनिधियों के मध्य शैक्षणिक स्तर में जमीन-आसमान का अन्तर होने के फलस्वरूप राजनीतिक एवं प्रशासनिक सम्बन्धों में कटुता उत्पन्न हो जाती है।

### वैवाहिक स्थिति

भारतीय समाज में विवाह एक अटूट सामाजिक बन्धन का प्रतीक है जिसमें पुरुष एवं महिला एक-दूसरे के सुख-दुःख में सहभोगी होते हैं। विवाह व्यक्ति के जीवन को अच्छे अथवा बुरे दोनों रूपों में से किसी भी रूप में प्रभावित कर सकता है। विवाह के कारण व्यक्ति के उत्तरदायित्व बढ़ते हैं। दाम्पत्य जीवन में पुरुष एवं महिला दोनों को ही अपने अधिकारों एवं कर्तव्यों का निर्वाह करना पड़ता है। वैवाहिकता के दूसरे पक्ष को देखे तो अविवाहित कार्मिक व जनप्रतिनिधि अपने प्रशासकीय कार्यों के प्रति अधिक समर्पित हो सकते हैं क्योंकि उन्हें पारिवारिक दायित्वों से मुक्ति मिलती रहती है लेकिन इसके साथ ही उनके उत्तरदायित्व-हीन होने की सम्भावना से भी इन्कार नहीं किया जा सकता है। चयनित उत्तरदाताओं के वैवाहिक स्थिति का विवरण तालिका 6.7 में दिया गया है।

तालिका-6 7  
वैवाहिक स्थिति का वर्गीकरण

वैवाहिक स्थिति	जनप्रतिनिधि वर्ग			कार्मिक वर्ग	नागरिक वर्ग	कुल योग
	दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध	वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	योग			
विवाहित	31 (93 94)	62 (92 54)	93 (93 00)	50 (100 00)	85 (85 00)	228 (91 20)
अविवाहित		2 (2 98)	2 (2 00)		8 (8 00)	10 (4 00)
विधवा	1 (3 03)		1 (1 00)		3 (3 00)	4 (1 60)
विदुर	1 (3 03)	3 (3 48)	4 (4 00)		4 (4 00)	8 (3 20)
योग	33 (100 00)	67 (100 00)	100 (100 00)	50 (100 00)	100 (100 00)	250 (100 00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

उपर्युक्त तालिका के अवलोकन से ज्ञात होता है कि चयनित जनप्रतिनिधि वर्ग में 93 00% विवाहित 2 00% अविवाहित 100% विधवा एवं 4 00% विदुर हैं कार्मिक वर्ग में शत-प्रतिशत विवाहित हैं।

जनसामान्य में से चयनित नागरिकों में 85 00% विवाहित 8 00% अविवाहित 3 20% विधवा एवं 4 00% विदुर हैं।

अतः समग्र उत्तरदाताओं में से 91 20% विवाहित 4 00% अविवाहित एवं 1 60% विधवा एवं 3 20% विदुर हैं।

73वें संविधान संशोधन अधिनियम में पंचायती राज संस्थाओं में चुनाव लड़ने वाले अभ्यर्थी के लिए अधिनियम के लागू होने के पश्चात् दो बच्चों को अर्हता रखी गयी है। इस संदर्भ में चयनित उत्तरदाताओं से उनके बच्चों की संख्या की जानकारी करने पर पाया गया कि जनप्रतिनिधि वर्ग में 28 00% उत्तरदाता ऐसे हैं जिनके दो बच्चे हैं एवं 5 00% ऐसे हैं जिनके कोई बच्चा नहीं है जबकि शेष 67 00% उत्तरदाताओं के दो से अधिक बच्चे हैं। इसका कारण यह रहा है कि चयनित जनप्रतिनिधि वर्ग में केवल 5 00% उत्तरदाता ही ऐसे हैं जिनकी आयु 30 वर्ष तक की है शेष 95 00% उत्तरदाताओं की आयु 30 वर्ष से अधिक की रही है इसलिए इन उत्तरदाताओं के बच्चे अधिनियम से पूर्व के होने के कारण उन पर सीमित

परिवार की अर्हता लागू हो हो पायी है। चयनित उत्तरदाताओं के बच्चों का विवरण तालिका 6.9 में दिया गया है।

तालिका-6.8  
उत्तरदाताओं के बच्चों का विवरण

बच्चों की संख्या	जनप्रतिनिधि वर्ग			कार्मिक वर्ग	नागरिक वर्ग	कुल योग
	दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध	वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	योग			
1	3 (9.09)	7 (10.45)	10 (10.00)	9 (18.00)	9 (9.00)	28 (11.20)
2	5 (15.15)	13 (19.40)	18 (18.00)	11 (22.00)	25 (25.00)	54 (21.60)
3	8 (24.24)	15 (22.39)	23 (23.00)	13 (26.00)	23 (23.00)	59 (23.60)
3 से अधिक	17 (51.52)	27 (40.30)	44 (44.00)	17 (34.00)	30 (30.00)	91 (36.40)
बिल्कुल नहीं	0	5 (7.46)	5 (5.00)	- (13.00)	13 (7.20)	18 (17.20)
योग	33 (100.00)	67 (100.00)	100 (100.00)	50 (100.00)	100 (100.00)	250 (100.00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से स्पष्ट होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग में 2 बच्चों तक की संख्या वाले उत्तरदाताओं का प्रतिशत 28.00%, कार्मिक वर्ग में 40.00% एवं नागरिक वर्ग में 34.00% है। 3 बच्चा की संख्या वालों में जनप्रतिनिधियों का प्रतिशत 23.00% कार्मिक वर्ग में 26.00% एवं नागरिकों में 23.00% है। इनके अलावा जनप्रतिनिधि वर्ग में 5.00% एवं नागरिकों में 13.00% उत्तरदाताओं के अभी कोई बच्चे नहीं हैं शेष उत्तरदाताओं के तीन से अधिक बच्चे हैं।

चयनित उत्तरदाताओं में समग्र रूप से उनके बच्चा का आकलन करे तो 11.20% उत्तरदाताओं के एक बच्चा, 21.60% के दो बच्चे एवं शेष 7.20% उत्तरदाता सन्तानहीन हैं।

परिवार व्यक्ति के विकास की प्रथम पाठशाला है जहाँ उसे जीवन पथ पर अग्रसर होने के लिए दिशा-बोध कराया जाता है और व्यक्ति के व्यक्तित्व निर्माण की आधारशिला रखी जाती है तथा सस्कारों का बीजारोपण होता है। व्यक्ति के विचार, आचरण, रहन-सहन,

उन्नति प्रतिष्ठा आदि परिवार के ऊपर निर्भर करती है अतः परिवार के स्वरूप की जानकारी करना आवश्यक हो जाता है। परिवार के स्वरूप का वर्गीकरण तालिका 6.9 में दिया गया है।

तालिका 6.9

## परिवार के स्वरूप का वर्गीकरण

परिवार का स्वरूप	जनप्रतिनिधि वर्ग			कार्मिक	नागरिक	कुल योग
	दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्ध	वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्ध	योग	वर्ग	वर्ग	
संयुक्त	14 (42.42)	18 (26.87)	32 (32.00)	31 (62.00)	54 (54.00)	117 (46.80)
एकाकी	19 (57.58)	49 (73.13)	68 (68.00)	19 (38.00)	46 (46.00)	113 (53.20)
योग	33 (100.00)	67 (100.00)	100 (100.00)	50 (100.00)	100 (100.00)	250 (100.00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित 42.42% वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित में 26.87% कार्मिक वर्ग में 62.00% नागरिक वर्ग में 54.00% परिवार संयुक्त रूप से रह रहे हैं जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित में 57.58% वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित में 73.13% कार्मिक वर्ग में 38.00% नागरिकों में 46.00% एकाकी परिवार है। पुराने समय में बड़े एवं संयुक्त परिवार को अच्छा माना जाता था क्योंकि उस समय एक ही पारम्परगत व्यवसाय पर अधिकांश निर्भर रहते थे एवं व्यक्ति की आवश्यकताएँ एवं आकांक्षाएँ सीमित थीं लेकिन आधुनिक समय में व्यक्ति के रोजगार रहन-सहन के स्तर उच्च महत्वाकांक्षा सीमित परिवार की भावना शिक्षा एवं अन्य कई कारणों से वृद्धि कर रहे हैं। यही कारण है कि चयनित उत्तरदाताओं में समग्र रूप से 46.80% संयुक्त एवं 53.20% एकाकी परिवार है।

परिवार के स्वरूप के विश्लेषण में एक तथ्य यह भी उजागर हो रहा है कि कार्मिक एवं नागरिक वर्ग में संयुक्त परिवारों का प्रतिशत क्रमशः 62 एवं 54 प्रतिशत रहा है जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग में 32 प्रतिशत ही है अर्थात् जनप्रतिनिधि वर्ग में एकाकी परिवारों का प्रतिशत अधिक है। जनप्रतिनिधि वर्ग में भी स्थिति विचित्र देखने को मिल रही है क्योंकि जनप्रतिनिधि वर्ग में जो दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित उत्तरदाता हैं उनमें संयुक्त परिवारों का प्रतिशत 42.42% एवं एकाकी परिवारों का प्रतिशत 57.58% है जबकि वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में एकाकी परिवारों का प्रतिशत 73.13 एवं संयुक्त परिवारों का प्रतिशत 26.87% है। अतः यह है कि व्यक्ति जैसे जैसे प्रगति पथ पर अग्रसर हो रहा है संयुक्त परिवार विभाजित होकर एकाकी परिवारों के रूप में तब्दील होते जा रहे हैं अतः

आधुनिक समय में संयुक्त परिवार व्यवस्था तीव्र गति से एकाकी परिवार व्यवस्था में परिवर्तित हो रही है इसके कारण वर्तमान परिप्रेक्ष्य में कुछ भी हो सकते हैं।

### परिवार का आकार

व्यक्ति के रहन-सहन आचरण एवं विचार को परिवार का आकार भी अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करता है। सामान्यतः जिस परिवार में सदस्यों की संख्या अधिक होती है उस परिवार की आर्थिक स्थिति दयनीय होने की अधिक सम्भावना रहती है। वर्तमान में सीमित परिवार ही सुखी रह सकता है उत्तरदाताओं से परिवार में सदस्य संख्या की जानकारी प्राप्त करने पर जो उन्होंने सदस्यों की संख्या अवगत करवायी है उसका विवरण तालिका 6 10 में दिया गया है।

तालिका-6 10  
उत्तरदाताओं के परिवार में कुल सदस्य संख्या

उत्तरदाताओं की श्रेणी	परिवार में कुल सदस्यों की संख्या								
	वयस्क			अवयस्क			कुल योग		
	पुरुष	महिला	योग	पुरुष	महिला	योग	पुरुष	महिला	योग
जनप्रतिनिधि वर्ग	299	263	562	140	135	275	439	398	837
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	123	105	228	57	60	117	180	165	345
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	176	158	334	83	75	158	259	233	492
कार्मिक वर्ग	121	106	227	41	85	126	162	191	353
न्यायिक वर्ग	308	236	544	185	193	378	493	492	922
कुल योग	728	605	1333	366	413	779	1094	1018	2112

तालिका के अवलोकन से ज्ञात होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध 33 उत्तरदाताओं के परिवार में वयस्क सदस्यों की संख्या 228 एवं अवयस्क सदस्यों की संख्या 117 इस प्रकार कुल 345 सदस्य हैं जिसमें 180 पुरुष एवं 165 स्त्री हैं। इन जनप्रतिनिधियों के परिवार में औसत सदस्य संख्या 10 है। वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध 67 जनप्रतिनिधियों के परिवार में वयस्क सदस्यों की संख्या 334 एवं अवयस्क सदस्यों की संख्या 158 इस प्रकार कुल 492 सदस्य हैं जिसमें 259 पुरुष एवं 233 स्त्री हैं इन जनप्रतिनिधियों के परिवार में औसत सदस्यों की संख्या 7 है।

अतः उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग के 100 उत्तरदाताओं के परिवार में वयस्क सदस्यों की संख्या 562 एवं अवयस्क सदस्यों की संख्या 275 इस प्रकार कुल 837 सदस्य हैं जिसमें 439 पुरुष एवं 398 स्त्रियाँ हैं जनप्रतिनिधियों के परिवारों में औसत सदस्यों की संख्या 8 है।



कार्मिक वर्ग में 50 उत्तरदाताओं के परिवार में वयस्क सदस्यों की संख्या 227 एवं अवयस्क 126 कुल 353 सदस्य हैं जिसमें 162 पुरुष एवं 191 स्त्रियाँ हैं। कार्मिक वर्ग के उत्तरदाताओं के परिवारों में औसत सदस्यों की संख्या 7 है।

जनसामान्य से चयनित 100 उत्तरदाताओं के परिवार में वयस्क सदस्य 344 एवं अवयस्क 378 कुल 922 सदस्य हैं जिनमें 378 पुरुष एवं 493 स्त्रियाँ हैं इन उत्तरदाताओं के परिवारों में औसत सदस्य संख्या 9 है।

इस प्रकार चयनित समग्र 250 उत्तरदाताओं के परिवारों में वयस्क सदस्य 1333 एवं अवयस्क 779 कुल 2112 सदस्य हैं जिसमें 1094 पुरुष एवं 1080 स्त्रियाँ हैं। इन परिवारों में औसत सदस्य संख्या 8 है।

### परिवार में कमाने वाले सदस्यों की संख्या

चयनित उत्तरदाताओं के परिवारों में कुल सदस्यों की संख्या में आय वाले सदस्यों की संख्या की जानकारी करने पर जो स्थिति सामने आयी है उसका विवरण तालिका 6 11 में दिया गया है।

तालिका 6 11  
कमाने वाले सदस्यों की संख्या

उत्तरदाताओं की श्रेणी	उत्तरदाताओं की संख्या	परिवारों में कुल सदस्यों की संख्या	कुल कमाने वाले सदस्यों की संख्या	कमाने वाले सदस्यों का प्रतिशत
जनप्रतिनिधि वर्ग	100	837	179	21.39
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33	345	57	16.52
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67	492	122	24.80
कार्मिक वर्ग	50	353	96	27.20
नागरिक वर्ग	100	922	518	26.36
कुल योग	250	2112	518	24.53

तालिका से स्पष्ट होता है कि चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग में 837 सदस्यों में से 179 सदस्य कमाने वाले हैं जो कि कुल सदस्यों का 21.39% है। दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों के परिवार में 16.52% एवं वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों के परिवार में 24.80% सदस्य कमाने वाले हैं।

कार्मिक वर्ग के परिवारों में 27.20% एवं नागरिकों के परिवारों में 26.36% सदस्य कमाने वाले हैं। चयनित उत्तरदाताओं में श्रेणीवार तुलनात्मक स्थिति का आकलन किया जावे तो जनप्रतिनिधि वर्ग में 21.39% कार्मिक वर्ग में 27.20% एवं नागरिक वर्ग में 26.36% सदस्य कमाने वाले हैं। तीनों श्रेणियों के उत्तरदाताओं में कमाने वाले सदस्यों का सबसे अधिक

प्रतिशत कार्मिक वर्ग में अब सबसे कम प्रतिशत जनप्रतिनिधि वर्ग में है। चयनित उत्तरदाताओं में समग्र रूप से कमाने वाले सदस्यों का कुल सदस्यों की संख्या में प्रतिशत 24.53 है। अतः कमाने वाले सदस्यों का 24.53 प्रतिशत अच्छी स्थिति को प्रदर्शित नहीं करता है।

### व्यवसाय का वर्गीकरण

व्यवसाय व्यक्ति के विचार, रहन-सहन के स्तर को प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करता है जिस प्रकार एक प्रशासनिक अधिकारी अपने प्रशासनिक संगठन में अपने कार्यों का सही रूप में निष्पादन करता है जबकि एक मजदूर अपने कार्यों को बोल मानकर करता है। व्यक्ति के चिन्तन, कार्य-प्रणाली, कार्य-निष्पादन उसके व्यवसाय से प्रभावित होते हैं, क्योंकि व्यक्ति जिस प्रकार का व्यवसाय करता है उसके सोचने का तरीका भी वैसा ही रहता है। एक अध्यापक अपने शिक्षण कार्य का चिन्तन करता है तो प्रशासनिक अधिकारी प्रशासनिक कार्यों का चिन्तन करता है जबकि कृषक कृषि उत्पादन बढ़ाने के बारे में चिन्तन करता है इन व्यक्तियों पर चिन्तन के साथ-साथ जीवनस्तर पर भी व्यवसाय का प्रभाव पड़ता है। इसलिए उत्तरदाताओं के व्यवसाय की जानकारी करना सामाजिक एवं आर्थिक पहलुओं के लिए आवश्यक होता है। सामाजिक शोधकार्यों में शोधकर्त्ता समाज के प्रत्येक पहलु पर गहनता से विचार करता है। प्रस्तुत शोधकार्य में भी उत्तरदाताओं के व्यवसाय की जानकारी प्राप्त की गयी है जिसका विवरण तालिका 6.12 में दिया गया है।

तालिका-6.12

### व्यवसाय का वर्गीकरण

उत्तरदाताओं का व्यवसाय	जनप्रतिनिधि वर्ग			कार्मिक वर्ग	वाणिज्यिक वर्ग	कुल योग
	दोनों व्यवसायों से सम्बद्ध	वर्तमान व्यवसाय से सम्बद्ध	योग			
नौकरी	-	-	-	50 (100.00)	7 (7.00)	57 (22.80)
कृषि व पशुपालन	19 (57.58)	37 (55.22)	56 (56.00)	-	25 (25.00)	81 (32.40)
व्यापार	5 (15.15)	11 (16.42)	16 (16.00)	-	30 (30.00)	46 (18.40)
मजदूरी	3 (9.09)	9 (13.43)	12 (12.00)	-	23 (23.00)	35 (14.00)
अन्य	6 (18.18)	10 (14.93)	16 (16.00)	-	15 (15.00)	31 (21.40)
योग	33 (100.00)	67 (100.00)	100 (100.00)	50 (100.00)	100 (100.00)	250 (100.00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

उपर्युक्त तालिका में उत्तरदाताओं के व्यवसाय सम्बन्धी जानकारी को देखने से ज्ञात होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग के उत्तरदाताओं में जो दोनों व्यवस्थाओं में जनप्रतिनिधि रहे हैं 57.58% कृषि एवं पशुपालन 15.15% व्यापार 9.09% मजदूरी एवं 18.18% अन्य कार्य करते हैं। इन उत्तरदाताओं में अधिकांश उत्तरदाताओं का व्यवसाय कृषि एवं पशुपालन है। वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित जाप्रतिनिधियों की स्थिति भी वैसी है। इन उत्तरदाताओं में 55.22% कृषि व पशुपालन 16.42% व्यापार 13.43% मजदूरी एवं 14.93% अन्य कार्य करते हैं।

वार्धिक वर्ग के उत्तरदाताओं में ज्ञात प्रतिशत का व्यवसाय नीकरी है। नागरिक वर्ग में 7.00% नौकरी 35.00% कृषि एवं पशुपालन 30.00% व्यापार 23.00% मजदूरी एवं 15.00% अन्य व्यवसाय करते हैं। नागरिक वर्ग में अधिकतम उत्तरदाता व्यापार व्यवसाय से सम्बन्धित है।

उत्तरदाताओं को समग्र रूप से देखा जाये तो सर्वाधिक 32.40% उत्तरदाता कृषि एवं पशुपालन कार्य करते हैं जबकि 22.80% नौकरी 18.40% व्यापार 14.00% मजदूरी एवं 12.40% अन्य व्यवसाय करते हैं। शोधकार्य पंचायतीराज संस्थाओं से सम्बन्धित होने के कारण साक्षात्कार करने हेतु उत्तरदाताओं का चयन ग्रामीण क्षेत्र से ही किया गया है। ग्रामवासियों का मुख्य व्यवसाय कृषि व पशुपालन होता है अतः चयनित उत्तरदाताओं में भी सर्वाधिक का व्यवसाय कृषि व पशुपालन ही रहा है।

### वार्धिक आय का विश्लेषण

व्यक्ति की सामाजिक एवं आर्थिक स्थिति को प्रभावित करने वाले कारकों में आय एक महत्वपूर्ण कारक है। वर्तमान में समाज व्यक्ति के गुण दोषों का मूल्यांकन उसकी आय के दर्पण में करता है। व्यक्ति की आय के आधार पर उसकी सामाजिक पृष्ठभूमि एवं प्रतिष्ठा का निर्धारण होता है। व्यक्ति के आचरण विचार व्यवहार प्रतिभा आदि गुणों के साथ साथ आर्थिक सुदृढ़ता को भी गुणा में महत्वपूर्ण स्थान दिया जाने लगा है। व्यक्ति की आय प्रत्येक क्षेत्र में महत्वपूर्ण स्थान देने के कारण आय सम्बन्धी जानकारी प्राप्त करना सामाजिक शोध के लिए आवश्यक हो गया है। उत्तरदाताओं की वार्धिक आय का वर्णन तालिका 6.13 में दिया गया है।

तालिका-6.13  
उत्तरदाताओं की वार्षिक आय का वर्गीकरण

वार्षिक आय (रुपये में)	जनप्रतिनिधि वर्ग			वर्षिक वर्ग	भागिक वर्ग	कुल योग
	दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्ध	वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्ध	योग			
0 से 50 हजार	9 (27 27)	19 (28 36)	28 (28 00)	2 (4 00)	39 (39 00)	69 (27 60)
50 से 1 लाख	12 (36 37)	23 (34 32)	35 (35 00)	11 (22 00)	12 (12 00)	58 (23 20)
1 से 1 50 लाख	3 (9 09)	8 (11 94)	11 (11 00)	13 (26 00)	28 (28 00)	52 (20 80)
1 50 से 2 लाख	3 (9 09)	6 (8 96)	9 (9 00)	12 (24 00)	14 (14 00)	35 (14 00)
2 से 2 50 लाख	-	6 (8 96)	6 (6 00)	8 (16 00)	3 (3 00)	17 (6 80)
2 51 एव अधिक	5 (15 15)	4 (5 97)	9 (9 00)	4 (8 00)	2 (2 00)	15 (6 00)
प्रत्युत्तर	1 (3 03)	1 (4 49)	2 (2 00)	-	2 (2 00)	4 (1 60)
योग	33 (100 00)	67 (100 00)	100 (100 00)	50 (100 00)	100 (100 00)	250 (100 00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से स्पष्ट होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग के उत्तरदाताओं में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों की वार्षिक आय में 27 27% उत्तरदाताओं की 50 हजार रुपये, 36 36% की 50 हजार से 1 लाख रु, 9 09% की 1 लाख से 1 50 लाख रु, 9 09% की 1 50 से 2 लाख रु एवं 15 15% की 2 51 लाख रु एवं अधिक की वार्षिक आय होना अवगत करवाया है। शेष 3 03% उत्तरदाताओं ने आय को जानकारी नहीं करवायी है। वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में से 28 36% ने 0-50 हजार रु, 34 32% ने 50 हजार से 1 लाख, 11 94% ने 1 से 1 50 लाख, 8 96% ने 1 50 से 2

लाख, 8.96% ने 2 से 2.50 लाख रु तक एवं 5.97% ने 2.51 लाख रु एवं अधिक की वार्षिक आय का होना अवगत करवाया है शेष 1.49% ने प्रत्युत्तर नहीं दिया है।

इस प्रकार जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों प्रकार के उत्तरदाताओं में से 28.00% की 0 से 50 हजार रु, 35.00% की 50 हजार से 1 लाख, 11.00% की 1 से 1.50 लाख, 9.00% की 1.50 से 2 लाख रु एवं अधिक की वार्षिक आय प्राप्त होने की जानकारी करवायी गयी है। शेष 2.00% ने कोई जानकारी आय सम्बन्धी उपलब्ध नहीं करवायी है।

कार्मिक वर्ग के उत्तरदाताओं में से 4.00% ने 0 से 50 हजार रु, 22.00% ने 50 हजार से 1 लाख रु, 26.00% ने 1 से 1.50 लाख रु, 24.00% ने 1.50 से 2.00 लाख रु, 16.00% ने 2 से 2.50 लाख रु तक एवं 8.00% ने 2.51 लाख रु एवं अधिक की वार्षिक आय होना अवगत करवाया है। नागरिक वर्ग के उत्तरदाताओं में 39.00% ने 0 से 50 हजार रु, 12.00% ने 50 हजार से 1 लाख रु, 28.00% ने 1 से 1.50 लाख रु, 14.00% ने 1.50 से 2 लाख रु, 3.00% ने 2 से 2.50 लाख रु तक एवं 2.00% ने 2.51 लाख रु एवं अधिक की वार्षिक आय होना अवगत करवाया है। शेष 2.00% उत्तरदाताओं ने वार्षिक आय की जानकारी नहीं दी है।

अतः उत्तरदाताओं की समग्र रूप से वार्षिक आय का विवरण किया जावे तो ज्ञात होता है कि उनमें से 27.60% की 0 से 50 हजार, 23.20% की 50 से 1 लाख रु, 20.80% की 1 से 1.50 लाख, 14.00% की 1.50 लाख से 2 लाख, 6.80% की 2 से 2.50 लाख रु तक एवं 6.00% की 2.51 लाख रु एवं अधिक की वार्षिक आय की जानकारी करवायी है शेष 1.67% ने इस सम्बन्ध में प्रत्युत्तर नहीं दिया है। अतः सबसे कम आय समूह 0-50 हजार में उत्तरदाताओं का प्रतिशत 27.60 है। जबकि सबसे अधिक 2.51 लाख रु एवं अधिक उत्तरदाताओं का प्रतिशत 6.00 है। उत्तरदाताओं के पास कृषि भूमि का क्षेत्रफल, परिवार में कुल एवं उनमें कमाने वाले सदस्यों के प्रतिशत के आकलन से उत्तरदाताओं द्वारा उनकी वार्षिक आय कम अवगत करवाया जाना प्रतीत होता है।

### कृषि योग्य भूमि का विवरण

जैसाकि पूर्व में उत्तरदाताओं के व्यवसाय वर्गीकरण में कुल उत्तरदाताओं में से 32.40% उत्तरदाताओं का व्यवसाय कृषि व पशुपालन पाया गया है। इस सन्दर्भ में उत्तरदाताओं की कृषि भूमि सम्बन्धी जानकारी प्राप्त करना भी आवश्यक हो गया है। कृषकों एवं मजदूरों के लिए कृषि योग्य भूमि उनके जीवन-यापन का प्रमुख साधन है जबकि कार्मिक वर्ग के लिए यह आमदनी का अतिरिक्त स्रोत है। चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधियों एवं नागरिकों की सामाजिक व आर्थिक स्थिति को प्रभावित करने वाले कारकों में एक मुख्य कारक उनके पास कृषि योग्य भूमि का होना भी माना गया है। कृषि पर पशुधन निर्भर रहता है। चयनित उत्तरदाताओं के पास कृषि योग्य भूमि की जानकारी प्राप्त करने पर जो उन्होंने अवगत करवाया है उसका विवरण तालिका 6.14 में दिया गया है।

तालिका-6 14  
कृषि योग्य भूमि का विवरण

कृषि भूमि (बीघो में)	जनप्रतिनिधि वर्ग			कार्मिक वर्ग	नागरिक वर्ग	कुल योग
	दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध	वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	योग			
0-10	3 (9 09)	20 (29 85)	23 (23 00)	5 (10 00)	22 (22 00)	50 (20 00)
11-20	3 (9 09)	14 (20 92)	17 (17 00)	23 (46 00)	13 (53 00)	53 (21.20)
21-30	3 (9 09)		3 (3 00)	-	29 (29 00)	32 (12 80)
31-40	-	11 (16 42)	11 (11 00)	-	-	11 (4 40)
41-50	4 (12 12)	13 (19 40)	17 (17 00)	-	-	17 (6 80)
51 से अधिक	17 (51 52)	-	17 (17 00)	-	-	17 (6 89)
बिल्कुल नहीं	3 (9 09)	9 (13 43)	12 (12 00)	22 (44 00)	25 (25 00)	59 (23 60)
योग	33 (100 00)	67 (100 00)	100 (100 00)	50 (100 00)	100 (100 00)	250 (100 00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से स्पष्ट होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग के उत्तरदाताओं में से जो जनप्रतिनिधि दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध है उनके पास कृषि भूमि सिंचित क्षेत्रफल 9 09% के पास 0 से 10 बीघा, 9 09% के पास 11 से 20 बीघा, 9 09% के पास 21 से 30 बीघा, 12 12% के पास 41 से 50 बीघा, 51 52% के पास 51 बीघा से अधिक का सिंचित क्षेत्रफल उनके पास है। शेष 9 09% के पास सिंचित क्षेत्रफल नहीं है। वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में 29 85% के पास 0 से 10 बीघा, 20 90% के पास 11 से 20 बीघा, 16 42% के पास 31 से 40 बीघा एवं 19 40% के पास 41 से 50 बीघा सिंचित क्षेत्रफल कृषि-भूमि है। जनप्रतिनिधियों में दोनों श्रेणी के उत्तरदाताओं का तुलनात्मक विश्लेषण देखा जाये तो ज्ञात होता है कि जो जनप्रतिनिधि दोनों व्यवस्था से सम्बन्धित है उनके पास सिंचित कृषि भूमि का क्षेत्रफल वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों की अपेक्षा उनके पास अधिक है।

कार्मिक वर्ग के उत्तरदाताओं में से 10.00% के पास 0 से 10 बीघा एवं 46.00% के पास 11 से 20 बीघा कृषि भूमि का सिंचित क्षेत्रफल है जबकि 44.00% के पास 51 बीघा से अधिक सिंचित भूमि का क्षेत्रफल है जबकि 25.00% के पास सिंचित भूमि बिल्कुल नहीं है।

अतः समग्र उत्तरदाताओं के कृषि भूमि के सिंचित क्षेत्रफल का विश्लेषण देखा जावे तो 20.00% के पास 0 से 10 बीघा, 21.20% के पास 11 से 20 बीघा, 12.80% के पास 21 से 30 बीघा, 4.40% के पास 31 से 40 बीघा, 6.80% के पास 41 से 50 बीघा एवं 11.20% के पास 51 बीघा से अधिक सिंचित कृषि भूमि का क्षेत्रफल है जबकि 23.60% के पास सिंचित कृषि भूमि क्षेत्रफल शून्य है।

### असिंचित कृषि भूमि

उत्तरदाताओं के पास सिंचित कृषि क्षेत्र के साथ ही असिंचित कृषि भूमि की भी जानकारी की गई जिसमें जनप्रतिनिधि वर्ग के उत्तरदाताओं, कार्मिक वर्ग एवं नागरिकों से जो सूचना प्राप्त हुई है उसका उत्तरदाताओं की श्रेणीवार भूमि के क्षेत्रफल का विवरण तालिका 6.15 में दिया गया है।

तालिका-6.15

### असिंचित कृषि योग्य भूमि का विवरण

कृषि भूमि (बीघों में)	जनप्रतिनिधि वर्ग			कार्मिक वर्ग	नागरिक वर्ग	कुल योग वर्ग
	दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध	वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	योग			
0-10	6 (18.18)	5 (7.46)	11 (11.00)	-	-	11 (4.40)
11-20	-	11 (16.42)	11 (11.00)	-	12 (12.00)	23 (9.20)
21-30	-	6 (8.95)	6 (6.00)	-	13 (13.00)	19 (7.60)
31-40	-	-	-	-	-	-
41-50	-	-	-	5 (10.00)	-	5 (2.00)
51 से अधिक	3 (9.09)	6 (8.95)	9 (9.00)	-	-	9 (3.60)
बिल्कुल नहीं	24 (72.73)	39 (58.22)	63 (63.00)	45 (90.00)	75 (75.00)	183 (73.20)
योग	33 (100.00)	67 (100.00)	100 (100.00)	50 (100.00)	100 (100.00)	250 (100.00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन करने पर ज्ञात होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग के उत्तरदाताओं में जो दोनो व्यवस्थाओं से सम्बन्धित जनप्रतिनिधि हैं उनमें से 18 18% के पास 0 से 10 बीघा, 9 09% के पास 51 एव अधिक बीघा असिचित कृषि भूमि है जबकि 72 73% के पास असिचित कृषि भूमि बिल्कुल नहीं है। वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित जो जनप्रतिनिधि हैं उनमें से 7 46% के पास 0 से 10 बीघा, 16 42% के पास 11 से 20 बीघा, 8 95% के पास 21 से 30 बीघा, 8 95% के पास 51 बीघा एव अधिक की कृषि भूमि का असिचित क्षेत्र है।

कार्मिक वर्ग में केवल 10 00% के पास 41 से 50 बीघा कृषि भूमि असिचित क्षेत्र है जबकि 90 00% के पास असिचित कृषि भूमि बिल्कुल भी नहीं है। नागरिक वर्ग में 12 00% के पास 11 से 20 बीघा, 13 00% के पास 21 से 30 बीघा एव 75 00% के पास असिचित कृषि भूमि बिल्कुल भी नहीं है।

अतः उत्तरदाताओं का समग्र रूप में विश्लेषण किया जावे तो 4 40% के पास 0 से 10 बीघा, 9 20% के पास 11 से 20 बीघा, 7 60% के पास 21 से 30 बीघा, 2 00% के पास 41 से 50 बीघा एव 3 60% के पास 51 से अधिक की कृषि भूमि असिचित है जबकि 73 20% के पास असिचित भूमि नहीं है।

उत्तरदाताओं के पास कृषि भूमि की जानकारी करने पर पाया गया कि जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनो व्यवस्थाओं से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में शत-प्रतिशत के पास कृषि भूमि है। वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में से 7 46% के पास, कार्मिक वर्ग में 44 00% के पास एव नागरिक वर्ग में 14 00% के पास कृषि भूमि नहीं है।

भारत वर्ष में भूमि सुधार का प्राथमिक लक्ष्य था कि भूस्वामियों की समस्त भूमि एक निश्चित सीमा से अधिक हुई तो राज्य उस भूमि का अधिग्रहण कर लेगा और छोटे कृषकगणों में बाँट देगा ताकि उनकी कृषि योग्य भूमि आर्थिक दृष्टि से उपयोगी बन सके। इसके साथ ही एक विकल्प यह भी था कि अधिग्रहित भूमि भूमिहीन मजदूरों को दे दी जाये ताकि उनकी भूमि की आवश्यकता पूरी हो सके। राज्य में जनसंख्या वृद्धि एव एकाकी परिवारों की बढ़ती हुई संख्या के कारण कृषि जोत का आकार छोटा होने के साथ-साथ वर्षा की अनिश्चितता एव सिंचाई की पूर्ण सुविधा न मिलने के कारण कृषि पर निर्भरता कम होती जा रही है। वर्षा की कमी एव सिंचाई सुविधा के अभाव में ग्रामीण परिवार अन्य व्यवसायों की तरफ अग्रसर हो रहे हैं जैसा कि पूर्व में उत्तरदाताओं के व्यावसायिक विवरण से स्पष्ट होता है।

ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि भूमि उनके सम्मान व आय में यह महत्वपूर्ण स्थान रखती है। कृषि भूमि से कृषक परिवार का जीविकोपार्जन तो होता ही है इसके साथ ही कृषि उत्पादन से देश की आर्थिक स्थिति को सुदृढ़ करने में भी सहायता मिलती है। इसी कारण सरकार द्वारा भी कृषि उत्पादन बढ़ाने हेतु कृषि उपकरणों व उर्वरकों तथा कीटनाशक दवाइयों में अनुदान उपलब्ध करवाया जाता है।

### सिंचाई के साधन

भारत में कृषि अधिकतर मानसून पर निर्भर रहती है अतः मानसून में वर्षा अच्छी होती है तो कृषि उत्पादन में वृद्धि होती है तथा पशुओं के लिए पर्याप्त चारा भी मिलता है और मानसून में वर्षा अपर्याप्त होने पर कृषि उत्पादन तो प्रभावित होता ही है साथ ही पशुओं के लिए चारे एव पानी की भी समस्या उत्पन्न हो जाती है। विगत वर्षों में राज्य में वर्षा कम हो



रही है तथा सभी जिलों में समान रूप से नहीं होती है। कहीं वर्षा अधिक तो कहीं कम वर्षा होने से कृषि उत्पादन के लिए फसल को पानी आवश्यक होता है इसलिए सिचाई साधनों का महत्व बढ़ जाता है। चयनित उत्तरदाताओं का कृषि भूमि की जानकारी का विवरण पूर्व में दिया गया है इसलिए कृषि भूमि के लिए उनके पास सिचाई सुविधा के क्या-क्या साधन हैं ? इसकी भी जानकारी करने पर उन्होंने जो अवगत करवाया है उन सिचाई साधनों का विवरण तालिका 6 16 में दिया गया है।

तालिका-6 16

## सिचाई के स्रोत

सिचाई के स्रोत	जनप्रतिनिधि वर्ग			कार्मिक वर्ग	नागरिक वर्ग	कुल योग
	दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्ध	वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्ध	योग			
कुआँ	9 (27 27)	6 (8 96)	15 (15 00)	5 (10 00)	17 (17 00)	37 (14 80)
पम्पसेट	6 (18 18)	26 (38 81)	32 (32 00)	12 (24 00)	21 (21 00)	65 (26 00)
नहर	9 (27 27)	16 (23 28)	25 (25 00)	5 (10 00)	27 (27 00)	57 (22 80)
नहर एव पम्पसेट	6 (18 18)	10 (14 93)	16 (16 00)	6 (12 00)	10 (10 00)	32 (12 80)
कोई नहीं	3 (9 09)	9 (13 43)	12 (12 00)	22 (44 00)	25 (25 00)	59 (23 60)
योग	33 (100 00)	67 (100 00)	100 (100 00)	50 (100 00)	100 (100 00)	250 (100 00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से स्पष्ट होता है कि चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग के जो दोनो व्यवस्थाओं से सम्बन्धित जनप्रतिनिधि है उनके पास कृषि भूमि के लिए सिचाई के साधनो मे 27 27% के कुआँ, 18 18% के पम्पसेट, 27 27% के नहर एव 18 18% के पम्पसेट एव नहर दोनो प्रकार के साधन हैं। शेष 9 09% के पास सिचाई का कोई स्रोत नहीं है। वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित जो उत्तरदाता है उनमे 8 96% के कुआँ, 38 81% के पम्पसेट, 23 88% के नहर एव 14 93% के पम्पसेट एव नहर दोनों तरह के साधन हैं।

कार्मिक वर्ग के उत्तरदाताओं में से 10 00% के कुआँ 24 00% के पम्पसेट 10 00% के नहर, 12 00% के नहर एव पम्पसेट दोनो प्रकार के सिचाई के साधन हैं।

नागरिक वर्ग के उत्तरदाताओं में से 17 00% के कुआँ, 21 00% के पम्पसैट, 27 00% के नहर 1॥ 00% के नहर एव पम्पसैट दोनों प्रकार के साधन हैं जबकि शेष 25 00% के पत्त सिचाई का कोई स्रोत नहीं है।

अतः उत्तरदाताओं के सिचाई स्रोतों को समग्र उत्तरदाताओं के आकलन से ज्ञात होता है कि 14 80% के कुआँ, 26 00% के पम्पसैट, 22 80% के नहर, 12 80% नहर व पम्पसैट दोनों तरह के सिचाई के स्रोत हैं जबकि शेष 23 00% के कोई सिचाई का साधन नहीं है। चयनित उत्तरदाताओं में से अधिकांशतः उत्तरदाता नहर तथा पम्पसैट से कृषि भूमि की सिचाई करते हैं।

### सन्दर्भ

- 1 ए.एस. अल्लेकर, *प्राचीन भारतीय शासन पद्धति*, 173-74, देहली मीतीसाल बनारसी दास, 1949।
- 2 उपर्युक्त पृष्ठ—171-73।
- 3 उपर्युक्त पृष्ठ—171-72।
- 4 जयनारायण पाण्डेय, *भारत का संविधान*, 1990 पृष्ठ 277, 20वाँ संस्करण, सेन्ट्रल लॉ एजेंसी, इलाहाबाद।
- 5 रवीन्द्र शर्मा, *ग्रामीण स्थानीय प्रशासन*, प्रिन्टवेल पब्लिशर्स, जयपुर, 1985, पृ 10।
- 6 डी सी पोटर *गवर्नमेंट इन रूरल एरिया*, 1964 पृ 86, उद्धृत आर.पी. शर्मा, *ग्रामीण स्थानीय प्रशासन प्रिन्ट वेल पब्लिशर्स*, जयपुर, 1985।
7. तिवाड़ी, चौधरी एव चौधरी, *राजस्थान में पंचायत कानून*, ऋचा प्रकाशन, 1995, जयपुर पृ 12।

□□□

## पंचायती राज व्यवस्था : अनुभवमूलक अध्ययन [ द्वितीय ] [ संगठन एवं कार्यकरण ]

पंचायती राज संगठन में निम्नतम स्तर पर ग्रामसभा/ग्राम पंचायत इसके ऊपर छण्ड स्तर पर पंचायत समिति और शिखर पर जिला परिषद् होती है। भारत विश्व का सबसे बड़ा लोकतान्त्रिक देश है। पंचायती राज लोकतन्त्र का ही स्वरूप है। जनता और सत्ता का आपसी समन्वय है। इसमें गाँव से दिल्ली तक के प्रशासन के सभी स्तरों पर जनता का अधिकार है। फर्लावो का बराबर-बराबर बैठना है। पंचायती राज अथवा लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण वास्तव में प्राचीन पंचायतों का ही परिष्कृत रूप है परन्तु समय-समय पर अधिनियमों के द्वारा इसमें नये उद्देश्य नई शक्ति और नये तरीकों का समावेश कर दिया गया है। पंचायती राज में विकास का काम सशमता की दृष्टि से चार स्तरों पर इस तरह विभक्त किया गया है कि ग्रामीण विकास का दायित्व सरकार से हटाकर जनता द्वारा चुनी गई स्थानीय संस्थाओं के हाथ में आ गया है जो लोकसभा से ग्रामसभा तक विश्व के पिरमिड की आकृति लेते हैं। पंचायती राज के लोकतान्त्रिक स्वरूप को पंचायती राज संस्थाओं में इस तरह विभाजित किया है कि पंचायती राज संस्थाओं को पूर्णरूपेण स्वायत्तता प्राप्त हो गयी है। सत्ता का विकेन्द्रीकरण इसलिए किया गया है कि लोकतन्त्र और विकेन्द्रीकरण में घनिष्ठ सम्बन्ध है तथा दोनों एक-दूसरे के पूरक हैं। विकेन्द्रीकरण के बिना लोकतन्त्र का पूर्णतः विरसित होना असम्भव है।

विद्यमान राजनीतिशास्त्री काइस ने इसी बात को इस तरह लिखा है कि स्थानीय शासन की पद्धति लोकतन्त्र की सर्वोत्तम पाठशाला और उसकी सफलता की सबसे अच्छी गारण्टी है। "लोकतन्त्र शासन का वह रूप है जिसमें सम्पाधिकार किसी विशेष श्रेणी के लोगों को नहीं परन्तु समूचे सरकार के लोगों को प्रदान किये जाते हैं।" बसन्तनाराय मेहता के अनुसार "लोकतन्त्र की परिकल्पना यह है कि केवल ऊपर से ही शासन न चलाया जाए, बल्कि

स्थानीय प्रतिभाओं का विकास किया जाये। यह तभी सम्भव है जबकि सक्रियता से सरकार के कार्यों में भाग ले सके। यही सत्ता का विकेंद्रीकरण अथवा पंचायती राज है।" इस स्थिति को हम इस प्रकार भी कह सकते हैं कि जिस राज्य में सत्ता का जितना अधिक विस्तार होगा वह उतना ही अधिक लोक कल्याणकारी राज्य होगा। जब सर्व-साधारण के पास अधिकार आयेगे तो वे अपना कर्तव्यपालन भी निष्ठा के साथ सीखेंगे। विकेंद्रित व्यवस्था में जनता अपने विकास और कल्याण कार्यों के लिए शासन पर निर्भर न रहकर स्वयं अपने साधनों से कार्य पूर्ण करने हेतु तत्पर रहेगी क्योंकि उसके पास सत्ता होगी, अधिकार होंगे तथा उनकी उपयोग करने की शक्ति भी होगी।

### चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया

शोधकार्य हेतु साक्षात्कार किये गये उत्तरदाताओं से पंचायती राज सस्थाओं में चुनाव लड़ने के बारे में जो जानकारी प्राप्त की गई उसका विवरण तालिका 7.1 में दिया गया है।

तालिका-7.1

#### पंचायती राज सस्थाओं का चुनाव

उत्तरदाताओं की श्रेणी	उत्तरदाताओं की संख्या	चुनाव लड़ा		यदि हाँ तो किस सस्था के लिए		
		हाँ	नहीं	ग्राम पंचायत	प.सं.	जिला परिषद
जनप्रतिनिधि वर्ग	100	100	-	51	36	13
(अ) दोनो व्यवस्था से सम्बद्ध	33	33	-	18 (54.55)	15 (45.45)	-
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67	67	-	33 (49.25)	21 (31.34)	13 (19.41)
कार्मिक वर्ग	50	-	50	-	-	-
नागरिक वर्ग	100	13	87	13 (100.00)	-	-
कुल योग	250 (100.00)	113 (45.20)	137 (54.80)	64 (56.64)	36 (31.86)	13 (11.50)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

उपर्युक्त तालिका के अवलोकन से ज्ञात होता है कि चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग के शत-प्रतिशत उत्तरदाताओं ने पंचायती राज सस्थाओं का चुनाव लड़ा है जबकि कार्मिक वर्ग के किसी भी उत्तरदाता ने चुनाव नहीं लड़ा है। नागरिक वर्ग के उत्तरदाताओं में से 13.00% ने पंचायती राज सस्थाओं का चुनाव लड़ा है जबकि 87.00% ने चुनाव नहीं लड़ा है।

पंचायती राज सस्थाओं का जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनो व्यवस्थाओं से सम्बद्ध उत्तरदाताओं में से 54.55% ने ग्राम पंचायत एवं 45.45% ने पंचायत समिति स्तर का चुनाव लड़ना अवगत करवाया है। वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में से 49.25% ने ग्राम पंचायत, 31.34% ने पंचायत समिति एवं 19.41% ने जिला परिषद् का चुनाव लड़ना

अवगत करवाया है। नागरिक वर्ग में जिन 13% ने चुनाव लड़ा अवगत करवाया है उनमें शत-प्रतिशत ने ग्राम पंचायत का चुनाव लड़ा है।

पंचायती राज सस्याओं के चुनाव लड़ने वाले उत्तरदाताओं से चुनाव परिणामों के बारे में जानकारी करने पर अवगत करवाया गया कि जनप्रतिनिधि वर्ग के शत-प्रतिशत उत्तरदाताओं ने चुनाव जीता है जबकि नागरिक वर्ग में 61.45% ने चुनाव जीता है और 38.46% ने चुनाव हार गये हैं।

अतः समग्र रूप से चयनित उत्तरदाताओं में से 45.20% ने चुनाव लड़ा है और 54.80% ने चुनाव नहीं लड़ा है। जिन उत्तरदाताओं ने चुनाव लड़ा है उनमें से 56.64% ने ग्राम पंचायत, 31.86% ने पंचायत समिति एवं 11.50% ने जिला परिषद् का चुनाव लड़ा है जिन उत्तरदाताओं ने पंचायती राज सस्याओं का चुनाव लड़ा है उनसे चुनाव परिणाम की जानकारी करने पर उनमें से 95.58% ने चुनाव में जीतना एवं 4.42% ने चुनाव हारना अवगत करवाया है।

चयनित उत्तरदाताओं से वर्तमान चुनाव के अतिरिक्त पूर्व में भी चुनाव लड़ने के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त की गई ताकि उत्तरदाताओं की पूर्व की पृष्ठभूमि का ज्ञान हो सके। कार्मिक वर्ग के उत्तरदाताओं में से किसी भी कार्मिक ने कभी भी चुनाव नहीं लड़ा है जबकि जनप्रतिनिधियों में शत-प्रतिशत ने एवं नागरिकों में से 13.00% ने पूर्व में भी चुनाव लड़ने की जानकारी दी है। इस प्रकार चयनित उत्तरदाताओं में से 45.20% ने पूर्व में चुनाव लड़ना एवं 54.80% ने पूर्व में चुनाव नहीं लड़ना अवगत करवाया।

**पूर्व एवं वर्तमान चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया पर प्रतिक्रिया**

चयनित उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग के शत-प्रतिशत एवं नागरिक वर्ग के 13.00% इस प्रकार कुल 45.20% ने जो कि चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया को अच्छी तरह जानते हैं से तुलनात्मक जानकारी करने पर जो प्रतिक्रिया प्राप्त हुई है उसका विवरण तालिका 7.2 में दिया गया है।

तालिका-7.2

**चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया पर प्रतिक्रिया**

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया	
		पहले अच्छी थी	अब अच्छी है
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100.00)	59 (59.00)	41 (41.00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100.00)	24 (72.73)	9 (27.27)
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100.00)	35 (52.24)	32 (47.76)
नागरिक वर्ग	13 (100.00)	10 (90.00)	3 -
योग	113 (100.00)	69 (61.06)	44 (38.94)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

चुनाव व्यवस्था एवं प्रक्रिया पर पहले एवं अब दोनों व्यवस्थाओं पर उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया से ज्ञात हुआ कि 61.06% उत्तरदाता पूर्व व्यवस्था को अच्छी मानते हैं जबकि 38.94% उत्तरदाता वर्तमान व्यवस्था को अच्छी मानते हैं।

### चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया के समर्थन में सहमति के कारण

देश की पंचायती राज सस्थाओं को सवैधानिक दर्जा देने व अधिक सुदृढ़ करने हेतु देश के सभी राज्यों में पंचायती राज की अनिवार्यता एवं एकरूपता लाने के दृष्टिकोण से भारत सरकार द्वारा 24.4.93 को तीन राज्यों (मिजोरम, मेघालय, नागालैण्ड) को छोड़कर सम्पूर्ण देश में 73वाँ संविधान संशोधन 1992 लागू किया गया। इस संशोधन अधिनियम के लागू होने पर पंचायती राज सस्थाओं की चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं ने पक्ष में जो तर्क दिये हैं उनका विवरण तालिका 7.3 में दिया गया है।

तालिका-7.3

#### चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया के समर्थन में सहमति के कारण

सहमति के कारण	जनप्रतिनिधि वर्ग	कार्मिक वर्ग	नागरिक वर्ग	कुल योग
1 सभी वर्गों की भागीदारी में वृद्धि	17 (56.67)	8 (61.54)	49 (80.33)	79 (71.15)
2 पंचायती राज सस्थाओं को स्वायत्तता एवं अधिकार सम्पन्न	5 (16.67)	5 (38.46)	40 (65.57)	50 (48.08)
3 दलीय आधार पर चुनाव	6 (20.00)	5 (38.46)	-	11 (10.58)
4 चुनावों की समयावधि निश्चित	13 (43.33)	6 (46.15)	-	19 (18.27)
5 चुनाव में भुजबल व आतंक कम होना	5 (16.67)	4 (30.76)	11 (18.03)	20 (19.23)
6 आरक्षण से महिलाओं की भागीदारी में वृद्धि	25 (83.33)	-	13 (21.31)	38 (36.54)
7 सीमित परिवार की अर्हता	7 (23.33)	-	-	7 (6.73)
8 सस्था प्रधाना की चुनाव प्रक्रिया का सरलीकरण	9 (30.00)	-	-	9 (8.65)
9 सवैधानिक रूप से सत्ता का विकेन्द्रीकरण	4 (13.33)	-	-	4 (3.85)
उत्तरदाताओं की संख्या	30 (100.00)	13 (100.00)	61 (100.00)	104 (100.00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से ज्ञात होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग में से 30.00% कार्मिक वर्ग में से 26.00% एवं नागरिकों में से 61.00% ने वर्तमान चुनाव व्यवस्था एवं प्रक्रिया के समर्थन में कारणों से अवगत करवाया गया है। जिन उत्तरदाताओं ने पचायती राज सस्थाओं की वर्तमान चुनाव व्यवस्था के समर्थन में कारणों से अवगत करवाया है उनमें जनप्रतिनिधि वर्ग के कुल उत्तरदाताओं में से 56.67% ने सभी वर्गों की भागीदारी में वृद्धि होना बतलाया है। जनप्रतिनिधियों का इस सम्बन्ध में अलग-अलग व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में जो दोनों व्यवस्था से सम्बन्धित है उनका प्रतिशत 60.00% है तथा वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों का प्रतिशत 55.00% है। कार्मिक वर्ग का प्रतिशत 61.54% एवं नागरिक वर्ग में प्रतिशत 80.33% है। इस प्रकार कुल उत्तरदाताओं में से 71.15% उत्तरदाताओं के अभिमत से पचायती राज सस्थाओं में नवीन चुनाव व्यवस्था एवं प्रक्रिया में बाड़/स्थानों के आरक्षण के कारण गरीब वर्ग, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, पिछड़ा वर्ग एवं महिलाओं को चुनाव लड़ने का अवसर मिला। जिसके कारण आम जनता के सभी वर्गों को इन सस्थाओं में चुनाव लड़ने के प्रति जागृति आई है। साथ ही सभी वर्गों की इन सस्थाओं में भागीदारी को बढ़ावा मिला है।

जनप्रतिनिधि वर्ग में से 16.67%, कार्मिक वर्ग में से 38.46% एवं नागरिक वर्ग में से 65.57% का अभिमत है कि नवीन व्यवस्था से पचायती राज सस्थाओं के अधिकारों में वृद्धि की गयी तथा इन सस्थाओं को स्वायत्तता प्रदान की गई है। इस तथ्य की पुष्टि कुल उत्तरदाताओं में से 48.08% ने की है। उत्तरदाताओं के अभिमत से वर्तमान व्यवस्था अच्छी है, सरपंच स्वतन्त्र एवं अधिकार युक्ति हो गये हैं तथा प्रशासनिक अधिकारों में वृद्धि हुई है। पचायती के सुदृढीकरण से गाँवों में विकास कार्य अधिक गति से होंगे। अतः सही मायनों में इस व्यवस्था से लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण हुआ है।

नवीन अधिनियम से पचायत समिति एवं जिला परिषद् के आधार पर जो चुनाव करवाये जाते हैं इनके बारे में चर्चित उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग के 20.00% एवं कार्मिक वर्ग के 38.46% का अभिमत है कि दलीय आधार पर चुनावों से दल की स्थिति स्पष्ट होती है तथा दलीय आधार पर चुनावों से राष्ट्रीय दलों से निकटता के सम्बन्ध बनते हैं।

पचायती राज सस्थाओं के चुनावों की समयावधि विगत के वर्षों में अनिश्चित रही है अर्थात् इन सस्थाओं के चुनाव समय पर नहीं हो रहे थे। इसके सम्बन्ध में जनप्रतिनिधि वर्ग में से 43.33% एवं कार्मिक वर्ग में से 46.15% का अभिमत है कि नवीन व्यवस्था में चुनावों की संवैधानिक समयावधि निश्चित करने से इन सस्थाओं में जनता का विश्वास बढ़ा है। कुल उत्तरदाताओं में से 18.27% ने अभिमत दिया है कि पचायती राज सस्थाओं के निर्धारित समयावधि में चुनाव करवाने हेतु राज्य निर्वाचन आयोग को अधिकार एवं दायित्व दिया गया है जिसके कारण अब निश्चित समय में इन सस्थाओं के चुनाव होने से जनसाधारण की भागीदारी अधिक रहेगी।

वर्तमान चुनाव व्यवस्था में जातिवार अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं पिछड़ा वर्ग व महिलाओं के लिए स्थानों के आरक्षण के कारण चुनावों में भुजबल एवं आतंकवाद कम हुआ है। पूर्व व्यवस्था में शक्तिशाली धनवान व्यक्तियों का चुनावों में वर्चस्व रहता था तथा अपने भुजबल एवं धनबल पर चुनावों में असंवैधानिक तरीके अपनाकर चुनाव जीत

लिया करते थे। चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग में से 16.67%, कामिक वर्ग में 30.76% एवं नागरिकों में 18.03% का अभिमत है कि वर्तमान चुनाव व्यवस्था से भुजबल एवं आतंक पर अकुश लगता है। इस प्रकार कुल 19.23% ने इस तथ्य को पुष्टि की है।

पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं को सहवृत्त के आधार पर प्रतिनिधित्व देने से उनकी भागीदारी नगण्य हो रहती थी और उनका संस्था प्रधानों की इच्छानुसार ही चयन किया जाता था। लेकिन नवीन व्यवस्था में महिला आरक्षण के कारण सभी वर्गों की महिला प्रतिनिधियों को चुना जाना तय होने से पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं की संख्या में वृद्धि हुई है। महिलाओं के लिए स्थानों की संख्या निर्धारित होने से महिलाओं में जागृति आई है और वे इन संस्थाओं में अपनी सक्रिय भूमिका निभाने लगी हैं। फलतः प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष रूप से समाज पर सकारात्मक प्रभाव पड़ा है। इस तथ्य को पुष्टि जनप्रतिनिधि वर्ग के 83.33% एवं नागरिकों में से 21.31% ने की है। महिला एवं पुरुषों को जब सवैधानिक समानता का अधिकार है तो पंचायती राज संस्थाओं में उन्हें उचित प्रतिनिधित्व नहीं दिये जाने से सवैधानिक अधिकारों का हनन होता है अतः कुल उत्तरदाताओं में से 36.54% ने पंचायती राज संस्थाओं में महिला भागीदारी में वृद्धि के पक्ष में अपना अभिमत जाहिर किया है।

पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव लड़ने वाले अभ्यर्थी के लिए अधिनियम के लागू होने पर दो सन्तानों की अर्हता लागू की गयी है अर्थात् अधिनियम के बाद दो से अधिक सन्तान वाला व्यक्ति पंचायती राज संस्थाओं में चुनाव लड़ने के लिए अयोग्य माना गया है। इस सम्बन्ध में चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग के उत्तरदाताओं में से 23.33% एवं कुल उत्तरदाताओं में से 6.73% का अभिमत है कि इससे सीमित परिवार होने में मदद मिलेगी एवं परिवार नियोजन को बढ़ावा मिलेगा जिससे जनसंख्या वृद्धि में कमी आना सम्भव होगा। अतः जनसंख्या नियन्त्रण के लिए उठाया गया यह कदम सराहनीय एवं स्वीकार्य रहा है। पंचायती राज संस्थाओं में संस्था प्रधानों का लॉटरी व्यवस्था से आरक्षण के कारण जाति व वर्ग के आधार पर अवसर मिलेगा इसके साथ ही संस्था प्रधानों की चुनाव प्रक्रिया का सरलीकरण किया गया है इसके सम्बन्ध में जनप्रतिनिधि वर्ग के 30.00% उत्तरदाताओं ने अभिमत दिया है जबकि कामिक वर्ग एवं नागरिकों में से इस सम्बन्ध में कोई अभिमत प्रकट नहीं किया है। पंचायतों, पंचायत समितियों और जिला परिषदों के लिए आरक्षित पदों की भी चक्रक्रमानुसार द्वारा आवंटित किया जायेगा ताकि सभी वर्गों को संस्था प्रधान बनने का अवसर प्राप्त हो सके।

पंचायती राज संस्थाओं में ग्रामसभा, ग्राम पंचायत, पंचायत समिति, जिला परिषद् को स्वतन्त्र एवं अधिकार सवैधानिक रूप में दिया जाकर प्रजातान्त्रिक व्यवस्था में वास्तव में सत्ता का विकेंद्रीकरण किया गया है ताकि प्रत्येक स्तर पर जनता की प्रत्यक्ष भागीदारी सुनिश्चित करने के उद्देश्य से पंचायती राज संस्थाओं को अधिक सुदृढ़ किया जा सके।

### चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया से असहमति के कारण

पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव व प्रक्रिया के पक्ष/समर्थन में जहाँ उत्तरदाताओं ने अपने अभिमत प्रकट किये हैं वहीं दूसरी ओर चुनाव व्यवस्था एवं प्रक्रिया में खामियाँ



महसूस करते हुए वर्तमान चुनाव व्यवस्था एवं प्रक्रिया के विपक्ष में भी अपने अभिमत प्रकट किये हैं।

चयनित उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग के 58.00% कार्मिक वर्ग के 16.00% एवं नागरिकों में 62.00% उत्तरदाताओं ने वर्तमान चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया के विपक्ष में अभिमत प्रकट किया है। इन उत्तरदाताओं ने वर्तमान चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया के बारे में असहमति के जो कारण बतलाये हैं उनका विवरण तालिका 7.4 में दिया गया है।

तालिका-7.4

चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया से असहमति के कारण

असहमति के कारण	उत्तरदाताओं की श्रेणी जनप्रतिनिधि	कार्मिक वर्ग	नागरिक वर्ग	कुल योग वर्ग
1. पंचायती राज संस्थाओं में आपस में सामंजस्य का अभाव	51 (87.93)	6 (75.00)	13 (20.96)	70 (54.79)
2. आरक्षण से योग्य एवं अनुभवी जनप्रतिनिधियों का चयन न होना	30 (51.72)	4 (50.00)	11 (17.74)	45 (35.16)
3. पंचायत समिति एवं जिला परिषद् सदस्यों की प्रभावहीन भूमिका	3 (5.17)	- (19.35)	12 (11.72)	15
4. नौकरशाही का हावी होना	8	- (13.79)	29 (46.77)	37 (28.91)
5. दलगत राजनीति	6	- (10.34)	11 (17.74)	17 (13.28)
6. चुनावों में खर्चा अधिक होना	5	- (8.62)	13 (20.97)	18 (14.06)
7. जनता को न्याय न मिलना	12	- (20.69)	27 (43.55)	39 (30.47)
8. प्रधान/प्रमुख के चुनावों में खरीद-फरोख्त का होना	6 (10.34)	- (4.69)	-	6
9. संस्था प्रधानों का आरक्षण अनुचित	4 (6.90)	-	- (3.13)	4
10. जनता के प्रति जवाबदेयता का अभाव	5 (8.62)	- (20.97)	13 (14.06)	18
उत्तरदाताओं की संख्या	58 (100.00)	8 (100.00)	62 (100.00)	128 (100.00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया से असहमति के जो कारण तालिका में अंकित किये गये हैं उनसे ज्ञात होता है कि वर्तमान व्यवस्था से पचायती राज संस्थाओं, ग्राम पचायत, पचायत समिति एवं जिला परिषद् में आपस में सामंजस्य का नहीं होना असहमति का मुख्य कारण बताया है। इसके सम्बन्ध में जनप्रतिनिधि वर्ग में जो दोनों व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधि हैं उनमें से 91.30% एवं वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित हैं उनमें से 85.71% इस प्रकार कुल जनप्रतिनिधियों में से 87.93% कार्मिक वर्ग में 75.00% एवं नागरिकों में 20.96% का अभिमत है कि ग्राम पचायत के चुनाव में कोई अन्तर नहीं आया है लेकिन पचायत समिति के प्रधान का चुनाव पचायत समिति के चुने हुए प्रतिनिधियों द्वारा एवं जिला परिषद् के प्रमुख का चुनाव जिला परिषद् के लिए चुने गये सदस्यों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है जिसके कारण ग्राम पचायत के सरपंच का प्रधान के चुनाव में एवं प्रधान जिला प्रमुख के चुनाव में कोई भागीदारी नहीं रहती है जिससे इन संस्थाओं में आपस में जो तालमेल एवं सामंजस्य बना हुआ था वह न हो रहा है। पूर्व में ग्राम पचायत का सरपंच, पचायत समिति का प्रधान क्रमशः पचायत समिति एवं जिला परिषद् में पदेन सदस्य होते थे एवं संस्था प्रधानों के निर्वाचन में एवं निर्णयों में मताधिकार प्राप्त था जिसके कारण इन संस्थाओं में आपसी तालमेल रहता था और तीनों पचायती राज संस्थाओं में आपस में सामंजस्य बना हुआ था। अब चूँकि सरपंच पचायत समिति की बैठकों में तो भाग ले सकता है लेकिन निर्णयों में मताधिकार करने का अधिकार नहीं है इसी प्रकार प्रधान जिला परिषद् की बैठकों में तो भाग ले सकता है लेकिन निर्णयों में मताधिकार का अधिकार नहीं है। इसलिए 54.69% उत्तरदाताओं ने असहमति अभिव्यक्त की है।

पचायती राज संस्थाओं में आरक्षण के प्रावधान के बारे में उनका अभिमत है कि आरक्षण सीमित होना चाहिए क्योंकि इन संस्थाओं में अत्यधिक आरक्षण के कारण वाई व सख्खा आरक्षित कर देने से योग्य एवं अनुभवी जनप्रतिनिधियों का चयन कम होता है। एक तरफ पचायती राज संस्थाओं को अधिक अधिकार एवं शक्तियाँ दी जा रही हैं दूसरी तरफ आरक्षण के कारण अनुभवहीन, अयोग्य जनप्रतिनिधियों के चयन होने से पचायती राज संस्थाओं के कार्य पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा और पचायती राज संस्थाएँ अपने वास्तविक उद्देश्यों का प्राप्त करने में असफल रहेंगी। अतः इस सम्बन्ध में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में 65.22%, वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में 42.86% इस प्रकार कुल जनप्रतिनिधियों में से 51.72%, कार्मिक वर्ग में 50.00%, नागरिक वर्ग में 17.74% ने वर्तमान आरक्षण के प्रावधान को उचित नहीं ठहराया है। इन उत्तरदाताओं का समग्र रूप से 35.16% है का अभिमत है कि जनप्रतिनिधियों का चुनाव पूर्व में कार्य मूल्यांकन के आधार पर होता था तथा जो जनप्रतिनिधि जनता का सहयोग एवं जनकल्याणकारी कार्य करता था वही विजयी होता था लेकिन अब आरक्षण व्यवस्था से जनप्रतिनिधि के कार्यों का मूल्यांकन नहीं हो पाता है तथा ऐसे जनप्रतिनिधियों को कर्तव्यों का ही ज्ञान नहीं है और वे निर्णय प्रक्रिया में मूक बनकर सहमति प्रदान कर रहे हैं इसलिए इस प्रकार के जनप्रतिनिधियों की भूमिका नगण्य है केवल सख्खा मात्र ही गिनी जा सकता है जो कि पचायती राज संस्थाओं के लिए अच्छी स्थिति नहीं है।

पचायत समिति एवं जिला परिषद् के सदस्यों की भूमिका को प्रभावहीन मानते हुए उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में

13.04% एव नागरिक वर्ग में 19.35% का अभिमत है कि पंचायत समिति सदस्यों की भूमिका प्रधान के चयन करने एव जिला परिषद् के सदस्यों की भूमिका जिला प्रमुख के चयन करने तक ही सीमित रहती है क्योंकि इन सदस्यों का अधिकार एव शक्तियाँ नहीं दी गयी है इसलिए सस्था प्रधानों के चयन के पश्चात् ये सदस्य केवल बैठकों में भाग ले सकते हैं लेकिन निर्णयों को व्यावहारिक रूप देने हेतु इनके पास कोई अधिकार एव शक्तियाँ नहीं हैं। पंचायती राज सस्थाओं में ग्राम पंचायत के कार्य सरपंचों के द्वारा करवाये जाते हैं जिनमें इन सदस्यों को कोई भागीदारी नहीं होती है। अतः चयनित समग्र उत्तरदाताओं में से 11.72% के अभिमत से पंचायत समिति एव जिला परिषद् के सदस्यों के पास अधिकार एव शक्तियाँ नहीं होने के कारण इनकी भूमिका को पंचायती राज सस्थाओं में प्रभावहीन एव नगण्य मानते हुए इस व्यवस्था के प्रति असहमति जाहिर की है।

पंचायती राज सस्थाओं में चुनाव व्यवस्था एवं प्रक्रिया में आये परिवर्तन से अशिक्षित एव अनुभवहीन जनप्रतिनिधियों की संख्या अधिक होने के कारण नौकरशाही का हावी होना भी एक असहमति का कारण चयनित उत्तरदाताओं के अभिमत से माना गया है। इससे सम्बन्धित विचार अभिव्यक्त करने वाले उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधियों में जो दोनो व्यवस्था से सम्बन्धित है उनमें से 13.04% वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित थे 14.29% नागरिक वर्ग में 46.77% का अभिमत है कि वर्तमान व्यवस्था में नौकरशाही पर अकुश नहीं है तथा वे हावी रहते हैं। अतः समग्र उत्तरदाताओं में से 28.91% के अभिमत से ग्राम पंचायत में ग्राम सेवक से लेकर जिला परिषद् में मुख्य कार्यकारी तक नौकरशाही का हावी रहना एव जनप्रतिनिधियों का उनके हाथों की कठपुतली मात्र होना माना गया है।

इस तथ्य की पुष्टि समाचार पत्र-पत्रिकाओं से भी मिलती है कि जनप्रतिनिधियों के निर्णयों की अवहेलना तथा जनप्रतिनिधियों की बात को नहीं सुनना तथा नौकरशाही द्वारा अपने मनमानी तरीके से निर्णय लेकर जनप्रतिनिधियों के विरोध के बाद भी क्रियान्वित करना आम बात होती जा रही है। ग्राम पंचायतों को स्वायत्तता देने एव सरपंच को अधिकार देने के उपरान्त भी ग्राम सेवक की भूमिका अधिक रहती है अतः नौकरशाही के हावी रहने के कारण वर्तमान व्यवस्था से असहमति जाहिर की गई है।

पंचायती राज सस्थाओं में पंचायत समिति एव जिला परिषद् के सदस्यों का चुनाव दलगत आधार पर किया जाने लगा है हालांकि सरपंच का चुनाव दलीय आधार पर नहीं होता है फिर भी अप्रत्यक्ष रूप में सरपंच भी दलीय चुनाव व्यवस्था से प्रभावित होता है।

पंचायत समिति प्रधान एव जिला परिषद् में जिला प्रमुख का चुनाव दलीय आधार पर चुने हुए जनप्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है जिसके कारण सस्था प्रधान राजनैतिक दलों से सम्बन्धित होने से पंचायती राज व्यवस्था में जनभागीदारी तो बढ़ रही है लेकिन जो सहकारिता का सिद्धान्त है वह समाप्त होता जा रहा है। इस व्यवस्था के सम्बन्ध में जनप्रतिनिधि वर्ग के 10.34% एव नागरिक वर्ग के 17.74% उत्तरदाताओं के अभिमत से पंचायती राज सस्थाओं में दलीय राजनीति के प्रति असहमति जाहिर करते हुए सही माना गया है। दलीय आधार पर चुनावों से ग्रामीण विकास के कार्य प्रभावित होते हैं क्योंकि जिस राजनैतिक दल का सस्था प्रधान है और उस दल के जिन ग्राम पंचायत क्षेत्रों में उस दल के सदस्य अधिक चुनकर आये हैं उन ग्राम पंचायतों को विकास कार्य हेतु राशि का आवंटन

अन्य विपक्षी सदस्यों वाली ग्राम पंचायतों से अधिक होता है। अतः समग्र उत्तरदाताओं में से 13.28% के अभिमत से दलीय आधार पर चुनावों से विकास कार्यों में एवं ग्रामीण आपसी भाईचारे की व्यवस्था को दलगत राजनीति में लाकर खड़ा कर दिया है। पंचायती राज सस्थाओं में पूर्व दलीय आधार पर चुनाव नहीं होने से ग्रामीण समाज में एकता एवं भाईचारा रहता था लेकिन वर्तमान चुनाव व्यवस्था में दलीय आधार पर चुनावों से ग्रामीण समाज में गुटबाजी एवं एक-दूसरे के प्रति द्वेष एवं ईर्ष्या-भाव बढ़ गया है जो कि पंचायत राज व्यवस्था की सफलता के लिए शुभ संकेत नहीं है।

पंचायती राज सस्थाओं में पूर्व में केवल ग्राम पंचायत स्तर का ही जनता द्वारा सीधा चुनाव होता था लेकिन वर्तमान चुनाव व्यवस्था में पंचायत समिति सदस्य एवं जिला परिषद् के सदस्यों का चुनाव भी जनता द्वारा किया जाकर उनके द्वारा सस्था प्रधानों का चयन करने से अब चुनाव खर्च में वृद्धि होने से आम जनता पर आर्थिक भार बढ़ गया है। विभिन्न स्तरों पर चुनाव होने से चुनाव खर्च में वृद्धि के सम्बन्ध में चयनित उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग के 62% एवं नागरिक वर्ग के 20.97% उत्तरदाताओं के अभिमत से चुनाव खर्च में होने वाली वृद्धि को जनता पर आर्थिक बोझ मानते हुए समग्र उत्तरदाताओं में से 14.06% ने वर्तमान व्यवस्था एवं प्रक्रिया के बारे में असहमति जाहिर करते हुए अपना अभिमत व्यक्त किया है।

नवीन अधिनियम के प्रावधानों से सस्था प्रधानों का भी आरक्षण करते हुए चक्र-क्रमानुसार आरक्षण व्यवस्था से सरपंच, प्रधान एवं प्रमुख के चयन को जनप्रतिनिधि वर्ग 69.0% उत्तरदाताओं ने सही नहीं मानते हुए वर्तमान व्यवस्था के प्रति असहमति प्रकट की है। अतः समग्र उत्तरदाताओं से पंचायती राज सस्थाओं की चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया के बारे में जो असहमति के कारण अवगत कराये हैं उनको उत्तरदाताओं की श्रेणीवार वरीयता में प्रथम दो वरीयता को देखा जाये तो जनप्रतिनिधियों में 91.30%, वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में 85.71%, कार्मिक वर्ग में 75.00% ने प्रथम कारण पंचायती राज सस्थाओं में आपसी समन्वय का अभाव बताया है जबकि नागरिक वर्ग में 46.77% उत्तरदाताओं ने प्रथम कारण नौकरशाही का हावी रहना बताया है। द्वितीय कारण में जनप्रतिनिधि वर्ग में 51.72%, एवं कार्मिक वर्ग 50.00% ने आरक्षण की अधिक व्यवस्था को माना है तथा नागरिक वर्ग में 20.97% ने पंचायती राज सस्थाओं में तालमेल एवं समन्वय की कमी को माना है।

### पंचायती राज अधिनियम 1959 में कमियों के बारे में प्रतिक्रिया

राष्ट्रीय विकास परिषद् की स्थापना के बाद भारत सरकार ने 1957 में बलवंत राय मेहता की अध्यक्षता में एक सरकारी समिति का गठन किया। 1958 में राष्ट्रीय विकास परिषद् द्वारा लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण पर इसकी आधारभूत सिफारिश स्वीकार कर ली गयी। इनकी निम्नलिखित सिफारिशें थीं—

- 1 राष्ट्रीय स्वशासन का ढाँचा गाँव से जिले तक त्रिस्तरीय होना चाहिए।
- 2 स्थानीय सरकार की सस्थाओं को शक्ति और उत्तरदायित्व का हस्तान्तरण सुनिश्चित होना चाहिए।

- 3 निकायो को पर्याप्त ससाधन हस्तान्तरित किये जाएँ।
- 4 सम्पूर्ण योजना द्वारा सामाजिक, आर्थिक समस्याओं एवं निकायो के माध्यम से संचालित किया जाए।
- 5 सत्ता का विकेन्द्रीकरण किया जाये तथा 1959 से जहाँ जो सत्ता है, उसे वैसा ही रहने दिया जाए।

पंचायती राज अधिनियम 1959 में कमियों के बारे में चयनित उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जो अभिमत व्यक्त किया है उसका विवरण तालिका 7.5 में दिया गया है।

तालिका-7.5

1959 के अधिनियम प्रारूप में कमियाँ उत्तरदाताओं की श्रेणी

1959 के अधिनियम के बारे में प्रतिक्रिया	जनप्रतिनिधि वर्ग		कार्मिक	नागरिक	कुल योग
	दोनों व्यवस्था से सम्बन्ध	वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्ध	वर्ग	वर्ग	वर्ग
1 चुनाव की समयावधि बध्यता नहीं थी	15 (50 00)	14 (25 00)	12 (24 00)	49 (65 33)	90 (42 65)
2 पर्याप्त स्वायत्तता का अभाव	7 (23 33)	9 (16 07)	5 (10 00)	3 (4 00)	24 (11 37)
3 आरक्षण का अभाव	9 (30 00)	11 (19 64)	17 (34 00)	29 (38 67)	66 (31 28)
4 सहस्र सदस्यों से निर्णय प्रभावित होता है।	-	8 (14 29)	5 (10 00)	13 (17 33)	26 (12 32)
5 महिलाओं की भागीदारी का अभाव	4 (13 13)	-	4 (8 00)	11 (14 67)	19 (9 00)
6 ग्राम पंचायत अधिकार विहीन	3 (10 00)	11 (19 64)	17 (34 00)	25 (33 33)	56 (26 54)
7 प्रभावशाली व्यक्तियों का अधिक वर्चस्व रहना	5 (16 67)	9 (16 07)	8 (16 00)	35 (46 67)	57 (27 01)
8 पंचायती राज संस्थाओं में पित का अभाव	11 (36 67)	31 (55 36)	-	12 (16 00)	54 (25 59)

9 सदस्यों के निर्वाचन हेतु अर्हता का अभाव	7 (23.33)	-	-	-	7 (3.32)
10 प्रशासनिक अधिकारों के अभाव में जवाबदेयता सुनिश्चित नहीं थी।	3 (10.00)	-	11 (22.00)	12 (16.00)	26 (12.32)
11 अविरास प्रस्ताव में कमी	-	-	3 (6.00)	-	3 (1.42)
12 न्यायिक अधिकारों को न्यायालय में चुनौती दिया जाना	-	-	6 (10.71)	-	6 (2.84)
13 जनप्रतिनिधियों के लिए रैखणिक अर्हता का अभाव	3 (10.00)	3 (5.36)	7 (14.00)	18 (24.00)	31 (14.69)
उत्तरदाताओं की संख्या	30 (100.00)	56 (100.00)	50 (100.00)	75 (100.00)	211 (100.00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

उपर्युक्त तालिका में उत्तरदाताओं द्वारा 1959 के अधिनियम में अवगत करवायी गयी कमियों में मुख्य कमी समस्त श्रेणों के उत्तरदाताओं ने पंचायती राज सस्थाओं की समयकारी बाध्यता का अभाव होना बतलाया है जिसमें जनप्रतिनिधि वर्ग के दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में 50.00%, वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित में 25.00%, कार्मिक वर्ग में 24.00% एवं नागरिक वर्ग में 65.33% इस प्रकार समग्र रूप से 42.65% के अभिमत से इन सस्थाओं के समय पर चुनाव नहीं होने की कमी बतलायी है।

पंचायती राज सस्थाओं को इस अधिनियम में पर्याप्त स्वायत्तता के अभाव में दोनों व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में 23.33%, वर्तमान व्यवस्था वाले में 16.07%, कार्मिक वर्ग 10.00%, एवं नागरिक वर्ग में 4.00% इस प्रकार समग्र रूप से 11.37% उत्तरदाताओं के अभिमत से इन सस्थाओं को पर्याप्त स्वायत्तता का न होना बतलाया है। पंचायती राज अधिनियम 1959 में जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध 30.00% वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध 19.64% कार्मिक वर्ग 34.00% एवं नागरिकों में से 38.67% इस प्रकार समग्र रूप से 31.28% उत्तरदाताओं ने विभिन्न वर्गों तथा अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति अन्य पिछड़ा वर्ग के लिए आरक्षण का अभाव होना अवगत करवाया जिसके कारण इस वर्ग के प्रतिनिधियों का चयन बहुत कम होता था अतः बहुसंख्यक समुदाय की पंचायती राज सस्थाओं में भागीदारी कम रहती थी।

पंचायती राज सस्थाओं में सहवृत्त के आधार पर सदस्यों के लिए जाने के सम्बन्ध में दोनों व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में 14.29%, कार्मिक वर्ग में 10.00% एवं नागरिकों में 17.33% इस प्रकार समग्र रूप से 12.32% उत्तरदाताओं का अभिमत रहा है कि

महवृत्त सदस्यों के लिए जाने से सस्था प्रधान के प्रति दुराकाय से पंचायती राज सस्थाओं के निर्णय प्रभावित होते थे।

चयनित उत्तरदाताओं में से 13.13% दोनों व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधि 8.00% कार्मिक वर्ग एवं 14.67% नागरिकों ने अवगत करवाया है कि पूर्व अधिनियम में महिलाओं के लिए स्थानों के आरक्षण के अभाव से इन सस्थाओं में महिलाओं को भागीदारी नगण्य रहती थी एवं महिलाओं का इन सस्थाओं के प्रति अरुचि का अभाव था। पूर्व अधिनियम में महिलाओं के लिए समुचित प्रतिनिधित्व का अभाव रहने को कमो बताया गया है।

पूर्व अधिनियम 1959 में ग्राम पंचायतों के अधिकारों के सम्बन्ध में जनप्रतिनिधि वर्ग के क्रमशः 10.00% व 19.64% कार्मिक वर्ग में 34.00% एवं नागरिकों में 33.33% समग्र रूप से 26.54% उत्तरदाताओं ने पंचायतों अधिकार गिहोन रहने को कमो बताया है। उत्तरदाताओं का मानना है कि उस अधिनियम में पंचायतों को बहुत ही सीमित अधिकार थे।

पंचायती राज अधिनियम 1959 में जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित में 16.67% वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित 16.07% कार्मिक वर्ग 16.00% एवं नागरिक वर्ग में 46.67% समग्र उत्तरदाताओं में 27.01% के अभिमत से प्रभावशाली व्यक्तियों का अधिक वर्चस्व रहना अवगत करवाया है। इन उत्तरदाताओं का मानना है कि पूर्व व्यवस्था में प्रतिष्ठित एवं स्थानीय प्रभावी व्यक्तियों का इन सस्थाओं में एकाधिकार रहता था तथा सस्था प्रधान व सदस्य कई बार वही जनप्रतिनिधि चयन होकर उन पर अधिकार रखते थे। पूर्व व्यवस्था में जनभागीदारी का अभाव रहना अवगत करवाया है।

पंचायती राज सस्थाओं में जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों में से 36.67% वर्तमान व्यवस्था वाले 55.36% एवं नागरिक वर्ग में 16.00% समग्र रूप से 25.59% का अभिमत है कि इन सस्थाओं में वित्त की कठिनाई रहती थी अर्थात् वित्त का अभाव रहता था जिसके कारण पंचायती राज सस्थाएँ विकास कार्य नहीं करवा पाती थी और ग्रामीण विकास कार्य नाम मात्र के ही हो पाते थे। पंचायती राज अधिनियम 1959 में पंचायती राज सस्थाओं को प्रशासनिक अधिकार नहीं थे जिसके कारण 12.32% उत्तरदाताओं के अभिमत से जवाबदेयता सुनिश्चित नहीं रहने को कमो के सम्बन्ध में अवगत करवाया है। इसके साथ ही 1.42% ने अविश्वास प्रस्ताव में भी कमो के रूप में माना गया है।

पूर्व अधिनियम में न्याय पंचायत की व्यवस्था थी लेकिन उसके न्यायिक अधिकारों/ निर्णयों को न्यायालय में चुनौती देने सम्बन्धी कमो 2.84% उत्तरदाताओं ने अवगत करवाया है।

चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग दोनों व्यवस्थाओं वाले 10.00% वर्तमान व्यवस्था वाले 5.36% जनप्रतिनिधि 14.00% कार्मिक वर्ग एवं 24.00% नागरिकों ने अवगत करवाया है कि जनप्रतिनिधियों के लिए शैक्षणिक अर्हता का नहीं रखा जाना एक महत्वपूर्ण कमो है क्योंकि शिक्षा की अर्हता नहीं रखी जाने से अशिक्षित वर्ग के जनप्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि हुई है जिसके कारण अशिक्षित व्यक्ति प्रशासनिक कारीकियों को समझने में असमर्थ रहते हैं तथा अधिकांश सदस्य निर्णय प्रक्रिया में केवल शारीरिक भूमिका ही निभाते हैं।

अतः पंचायती राज अधिनियम 1959 में 42.65% उत्तरदाताओं ने चुनाव की समयावधि बाधता न होना 31.28% ने आरक्षण के न होने से सभी वर्गों को भागीदारी का

अभाव 27.01% ने प्रभावशाली व्यक्तियों के वर्चस्व, 26.54% ने ग्राम पंचायतों का अधिकारविहीन होना, 25.59% ने पंचायती राज सस्थाओं में वित्त का अभाव, 14.69% ने जनप्रतिनिधियों के लिए शैक्षणिक अर्हता का अभाव एवं 9.00% ने महिलाओं को भागीदारी को कमो एवं 12.32% ने प्रशासनिक जवाबदेयता न होना आदि कमियों से अवगत करवाते हुए अपनी प्रतिक्रिया व्यक्त की है। पंचायती राज अधिनियम 1959 में हालांकि त्रिस्तरीय व्यवस्था, संसाधन उपलब्ध करवाने एवं सत्ता के विकेंद्रीकरण जैसे महत्वपूर्ण कदमों को लागू किया गया था। किसी भी योजना, व्यवस्था तथा नियमों में अच्चाई एवं सुराई, गुण अवगुण पाये जाते हैं जो कि एक स्वाभाविक प्रक्रिया है। स्वतंत्रता को मध्यनजर रखते हुए ग्रामों के विकास हेतु ग्राम स्तर की सशक्त इकाई के रूप में ग्राम पंचायत की व्यवस्था इसी अधिनियम के परिणामस्वरूप लागू की गयी थी।

### नवीन अधिनियम में पूर्व अधिनियम की कमियों

#### को दूर करने के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

पंचायती राज सस्थाओं में सुधार करने के लिए समय-समय पर सरकारी समितियों का गठन किया जाता रहा है एवं उनके प्रतिवेदनो में दिये गये सुझावों को ध्यान में रखते हुए पूर्व अधिनियम की कमियों को दूर करने के उद्देश्य से एवं पंचायती राज सस्थाओं को शक्तिशाली बनाने के लिए संविधान में 37वाँ संविधान संशोधन किया गया। राजस्थान में भी संविधान संशोधन के प्रावधानों के अनुरूप राज्य में राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1994 लागू किया गया। चयनित उत्तरदाताओं से पूर्व अधिनियम की कमियों को नवीन अधिनियम में दूर करने के सम्बद्ध में प्रतिक्रिया जानने पर जो अभिनत व्यक्त किया है उसका विवरण तालिका 7.6 में दिया गया है।

#### तालिका-7.6

##### पूर्व एवं नवीन अधिनियम में कमियों को दूर करने के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया	
		हाँ	नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	59 (59 00)	41 (41 00)
(अ) दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध	33 (100 00)	18 (54.55)	15 (45 45)
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	41 (61 19)	26 (38 81)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	39 (78 00)	11 (22 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	65 (65 00)	35 (35 00)
कुल योग	250 (100 00)	163 (65 20)	87 (34 80)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।



उपर्युक्त तालिका के अधलाकन करने से ज्ञात होता है कि पूर्व अधिनियम 1959 की कमियों को नवीन अधिनियम 1994 में दूर करने के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया से स्पष्ट होता है कि चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग में स जो दोना व्यवस्था से सम्बन्धित है उनमें 54.55%, वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित में 61.19% अर्थात् जनप्रतिनिधियों में 59.00%, कार्मिक वर्ग में 78.00% एवं नागरिक वर्ग में 65.00% उत्तरदाताओं ने पूर्व अधिनियम की कमियों को नवीन अधिनियम में दूर करना अग्रत करवाया है। इस प्रकार चयनित समग्र श्रेणी के उत्तरदाताओं में से अधिकांश 65.20% के अभिमत से कमियों को दूर करने के सम्बन्ध में अपनी राय प्रकट की है। इसके अलावा जनप्रतिनिधि वर्ग में 41.00%, कार्मिक वर्ग 22.00% एवं नागरिक वर्ग 35.00% इस प्रकार कुल 34.80% उत्तरदाताओं के अभिमत से पूर्व अधिनियम की कमियों को नवीन अधिनियम में भी पूरी तरह से दूर नहीं करने सम्बन्धी विचार प्रकट किये हैं। जिन उत्तरदाताओं ने विपक्ष में अपने विचार रखे हैं उनका मानना है कि नवीन अधिनियम में भी कई ऐसी महत्वपूर्ण बिन्दुओं की अनदेखी की गयी है जिससे पचायती राज संस्थाओं को कार्यप्रणाली प्रभावित होती है। नवीन अधिनियम में क्या कमियाँ रही हैं उनका उल्लेख आगे किया जायेगा।

पचायती राज अधिनियम 1994 में से पूर्व अधिनियम 1959 की कमियों को दूर करने के सम्बन्ध में जिन 65.20% उत्तरदाताओं ने सकारात्मक प्रत्युत्तर दिया है उनसे यह जानकारी करने की कोशिश की गयी कि नवीन अधिनियम 1994 में पूर्व अधिनियम की कमियाँ को कैसे एवं किस प्रकार दूर किया गया है इसके प्रत्युत्तर में प्राप्त विचारों का विवरण तालिका 7.7 में दिया गया है।

तालिका-7.7

नवीन अधिनियम में पूर्व अधिनियम की कमियों को दूर करने के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	उत्तरदाताओं के विचार (संकेत)							
		1	2	3	4	5	6	7	8
जनप्रतिनिधि वर्ग	99 (100.00)	34 (57.63)	3 (5.05)	29 (49.15)	30 (50.85)				4 (6.76)
अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	18 (100.00)	13 (72.22)	3 (16.67)	3 (16.67)	9 (50.00)				4 (22.22)
ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	41 (100.00)	21 (51.22)		26 (63.41)	21 (51.22)				
कार्मिक वर्ग	39 (100.00)	17 (43.59)	4 (10.26)	16 (41.03)	17 (43.59)	8 (20.51)	5 (12.82)	9 (23.08)	4 (10.26)
नागरिक वर्ग	65 (100.00)	37 (56.92)	25 (38.46)				13 (20.00)	12 (18.46)	
कुल योग	163 (100.00)	88 (53.99)	32 (19.63)	45 (27.61)	47 (28.83)	8 (4.93)	18 (11.04)	21 (12.88)	8 (4.91)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

सकेत—उत्तरदाताओं के विचार—

- 1 आरक्षण के माध्यम से सभी वर्गों को प्रतिनिधित्व दिया जाकर जनभागीदारी में वृद्धि करना।
- 2 राज्य वित्त आयोग का गठन एवं पंचायती राज सस्थाओं को अधिक वित्त उपलब्ध करवाकर सुदृढ़ता प्रदान करना।
- 3 पंचायती राज सस्थाओं को पर्याप्त स्वायत्तता दिया जाना।
- 4 राज्य निर्वाचन आयोग के द्वारा सवैधानिक रूप से निर्धारित समयबधि में चुनाव करवाया जाना।
- 5 स्थायी समितियों के सदस्यों को अधिक अधिकार प्रदान करना।
- 6 पंचायती राज सस्थाओं के लिए चुनाव लड़ने वाले सदस्य हेतु अहताई निर्धारित कर क्रियान्वित किया जाना।
- 7 पंचायती राज सस्थाओं को सवैधानिक दर्जा दिया जाना।
- 8 पंचायती राज सस्थाओं में सस्था प्रधान/अध्यक्षों के चुनाव प्रक्रिया में परिवर्तन किया जाकर उसे व्यवहार में क्रियान्वित करना।

पंचायती राज अधिनियम में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़ा वर्ग के लिए वार्ड/स्थानों के आरक्षण की पूर्ण अधिनियम में प्रवधान नहीं था जिसको 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुसार राजस्थान में नवीन पंचायती राज अधिनियम के अनुसार राजस्थान में नवीन पंचायती राज अधिनियम 1994 में प्रवधान कर अनु जाति, अनु जनजाति एवं पिछड़ा वर्ग के लिए पंचायती राज सस्थाओं में प्रत्यक्ष निर्वाचन से भरे जाने वाले स्थान आरक्षित किये गये। इस प्रकार आरक्षित स्थानों की संख्या का उस पंचायती राज सस्था में भरे जाने वाले कुल संख्या के साथ यथाशक्य निकटतम वहाँ अनुपात होगा जो उस पंचायती राज सस्था में ऐसी जातियों, जनजातियों या यथास्थिति, वर्गों की जनसंख्या का उस क्षेत्र की कुल जनसंख्या के साथ है और ऐसे स्थान सम्बन्धित पंचायतीराज सस्था में विभिन्न घाटों या विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम द्वारा आवंटित किये गये। आरक्षित स्थानों में इन जातियों की महिलाओं के लिए एक-तिहाई स्थान आरक्षित किये गये। चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग में से 57.63% (दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध 72.22 व वर्तमान व्यवस्था सम्बद्ध 51.22% जनप्रतिनिधियों, 43.59% कार्मिक वर्ग एवं 56.92% के अभिमत से आरक्षण प्रवधानों के माध्यम से सभी वर्गों को प्रतिनिधित्व दिया जाकर पंचायती राज सस्थाओं में जनभागीदारी की गई है। नवीन व्यवस्था में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़ा वर्ग एवं महिलाओं के लिए एक-तिहाई स्थानों के आरक्षण से सभी समुदायों के सदस्यों को चुनाव लड़ने का अवसर दिया जाकर उनके प्रतिनिधि चुने जाने से सभी वर्गों की जनभागीदारी में वृद्धि की गयी है जिससे ग्रामीण क्षेत्र के आम नागरिक को इन सस्थाओं में जनप्रतिनिधि बनने का अवसर प्राप्त हो सके। सभी वर्गों की भागीदारी से पंचायती राज सस्थाओं के प्रति जनचेतना पैदा हुई है।

घयनित उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग के 5.08% (दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों 16.67%) कार्मिक वर्ग के 10.26% एवं नागरिक वर्ग के 38.46% का अभिमत है कि नवीन अधिनियम में राज्य वित्त आयोग के गठन एवं पंचायती राज संस्थाओं को आर्थिक वित्त उपलब्ध करवाकर इन संस्थाओं की आर्थिक स्थिति को सुदृढ़ किया गया है।

पंचायती राज संस्थाओं को प्रशासनिक एवं वित्तीय अधिकार देकर इन्हें पर्याप्त स्वायत्तता प्रदान की गई है। इस सम्बन्ध में घयनित उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग में 49.15% (दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध 16.67% व वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध 63.41%) एवं कार्मिक वर्ग में 41.03 ने इन संस्थाओं को पर्याप्त स्वायत्तता नवीन अधिनियम 1994 के द्वारा प्रदान करना स्वीकारा है। घयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध 50.00% वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध 51.22% कुल में से 50.85% जनप्रतिनिधियों 43.59% कार्मिक वर्ग एवं 30.77% नागरिक वर्ग का अभिमत है कि नवीन पंचायती राज अधिनियम 1994 में राज्य निर्वाचन आयोग के द्वारा सवैधानिक रूप से निर्धारित समयावधि में चुनाव करवाने की व्यवस्था का प्रावधान किया गया जिसके कारण इन संस्थाओं के चुनाव अब समय पर होने लगे हैं एवं जनता का इन संस्थाओं में विश्वास बढ़ने लगा है। समय पर चुनाव नहीं होने के कारण जनता में इन संस्थाओं के प्रति निराशा की भावना पैदा हो गयी थी। इस कमी को नवीन अधिनियम 1994 में सुधारा गया है।

पंचायती राज संस्थाओं में स्थायी समिति के सदस्यों को अधिक अधिकार प्रदान किये गये हैं इस सम्बन्ध में कार्मिक वर्ग के 20.51% ने अभिमत प्रकट किया है। पंचायत राज अधिनियम 1994 में अधिनियम के क्रियान्वयन के पश्चात् दो से अधिक सन्तानों वाले व्यक्ति पंचायती राज संस्थाओं में चुनाव लड़ने के अयोग्य माने गये हैं। इस सम्बन्ध में कार्मिक वर्ग के 12.82% एवं नागरिक वर्ग के 20.00% उत्तरदाताओं का अभिमत है कि पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव लड़ने के लिए नवीन अधिनियम में दो बच्चों की जो अर्हता रखी गयी है उसके कारण परिवार नियोजन को बढ़ावा मिलेगा जो जनसंख्या नियन्त्रण करने का एक सकारात्मक कदम है।

घयनित उत्तरदाताओं का कार्मिक वर्ग से 22.08% एवं नागरिक वर्ग में 18.46% का अभिमत है कि पंचायती राज संस्थाओं को सवैधानिक दर्जा दिया गया है। नवीन पंचायती राज अधिनियम 1994 में पंचायती राज संस्थाओं में संस्था प्रधानों/अध्यक्षों के चुनाव प्रक्रिया में परिवर्तन किया जाकर व्यावहारिक रूप दिया गया है। इसके समर्थन में जनप्रतिनिधि वर्ग के 6.78% एवं कार्मिक वर्ग के 10.26% का अभिमत है कि नवीन व्यवस्था से संस्था प्रधानों के घयन में आसानी रहती है।

इस प्रकार नवीन पंचायती राज अधिनियम 1994 में पूर्व अधिनियम की कमियों को दूर करते हुए सभी वर्गों की भागीदारी में युद्धि राज्य वित्त आयोग का गठन पंचायती राज संस्थाओं को अधिक प्रशासनिक एवं वित्तीय अधिकार राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा सवैधानिक रूप से समयावधि में चुनाव करवाना पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त स्वायत्तता दिया जाना पंचायती राज संस्थाओं को सवैधानिक दर्जा दिया जाना चुनाव लड़ने वाले अभ्यर्थियों हेतु अर्हताएँ निश्चित करना आदि के प्रावधान नवीन अधिनियम की विरोधता

रही है। नवीन पंचायती राज अधिनियम 1994 में पूर्व अधिनियम को कमियों को दूर करने का भरत्सक प्रयत्न किया गया है लेकिन नवीन अधिनियम में भी 34.80% ठररदताओं ने कमियाँ रहना अवगत करवाया है। जिन 34.80% ठररदताओं ने नवीन व्यवस्था में कमियाँ रहना बताया है उनका विवरण तालिका 7.8 में दिया गया है।

तालिका-7.8

## नवीन अधिनियम में कमियों के सन्दर्भ में प्रतिक्रिया

नवीन अधिनियम मे कमियाँ	ठररदताओं का प्रतिशत
1 पंचायती राज सस्थाओं में आपसी तलनेल एव सामजस्य का अभाव होना।	71.26
2 आरक्षण की अधिकता से योग्य एव जलरूक व्यक्तियों के नहीं आने से विकास कार्य अवलट्ट होना एव जातिवाद को बढ़ावा मिलना।	44.82
3 व्यावहारिक रूप में प्रशासनिक अधिकार विहीन पंचायती राज सस्थाएँ।	58.62
4 सपच्चों की निरकुशता एव अधिकारों का दुरपयोग किया जाना।	50.57
5 महिलाओं का एक-तिहाई जनप्रतिनिधियों मे आरक्षण उचित नहीं है।	17.24
6 जनप्रतिनिधियों के लिए शैक्षणिक योग्यता अहंता के रूप में नहीं रखा जाना।	25.28
7 जिला परिषद् एव पंचायत समिति सदस्यों का अधिकार विहीन होना।	40.22
8 सामान्य वर्ग से आरक्षित व्यक्ति को चुनाव लड़ने की छूट से सामान्य वर्ग के अधिकारों पर कूटराधात।	3.44
9 सम्पूर्ण नवीन चुनाव प्रक्रिया हो दोषपूर्ण है।	20.68
10 पंचायती राज सस्थाओं में दलीय आधार पर चुनावों से ग्रामा में द्वेष एव मनमुटाव व गुटबाजी को बढ़ावा दिया जाना।	12.64
11 अध्यक्षों के पदों का लॉटरी प्रणाली द्वारा आरक्षण अव्यावहारिक।	6.90
12 निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम आरक्षण सही नहीं।	18.39
13 उपप्रधान/उप-जिला प्रमुख अधिकार विहीन।	5.74
14 ग्राम सभा के निर्णयों की क्रियान्विती करने की बाध्यता का न होना।	13.79
15 जनप्रतिनिधियों के लिए प्रभवशली व्यावहारिक प्रशिक्षण की उचित व्यवस्था का अभाव।	16.89

पंचायती राज संस्थाओं में चुनाव प्रक्रिया अलग-अलग होने से इन संस्थाओं में आपसी तालमेल एवं सामंजस्य नहीं रहता है। सरपंच का चुनाव सीधे जनता द्वारा किया जाता है, प्रधान का चुनाव पंचायत समिति के लिए चुने गये सदस्यों द्वारा एवं जिला प्रमुख का चुनाव जिला परिषद् के सदस्यों द्वारा किया जाता है। इस सम्बन्ध में जनप्रतिनिधि वर्ग के 63.41%, कार्मिक वर्ग के शत-प्रतिशत एवं नागरिक वर्ग के 71.43% इस प्रकार समग्र उत्तरदाताओं में से 71.26% उत्तरदाताओं का अभिमत है कि प्रधान के चुनाव में सरपंच की एवं जिला प्रमुख के चुनाव में प्रधान की भूमिका नहीं रहने के कारण सरपंच, प्रधान एवं जिला प्रमुख में आपसी तालमेल नहीं रहता है एवं संस्था प्रधान अलग-अलग स्वतन्त्र रहते हैं जिससे ग्रामीण विकास के कार्यों पर विपरीत प्रभाव पड़ता है।

पंचायती राज संस्थाओं में विभिन्न वर्गों के लिए आरक्षण का अधिक प्रावधान कर दिया गया है। जबकि अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं पिछड़ा वर्ग अभी शिक्षा के क्षेत्र में काफी पिछड़ा हुआ है। चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग में 36.59%, कार्मिक वर्ग में शत-प्रतिशत एवं नागरिक वर्ग में 37.14% समग्र से 44.82% उत्तरदाताओं का अभिमत है कि आरक्षण की अधिकता से अयोग्य एवं अशिक्षित, अनुभवहीन जनप्रतिनिधियों का चयन होगा एवं जातिवाद को बढ़ावा मिलेगा। जबकि ग्रामीण विकास की मुख्य इकाई में जातिवाद एवं अनुभवहीन अशिक्षित जनप्रतिनिधियों की सज्जा अधिक होने से विकास कार्य प्रभावित होंगे। योग्य एवं जागरूक अनुभवी जनप्रतिनिधियों के पंचायती राज संस्थाओं में चयन के अवसरों में कमो अ रही है। अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं अन्य पिछड़ा वर्ग के सदस्यों की संख्या में तो वृद्धि हो रही है लेकिन उनके समुदाय के जनप्रतिनिधि चयन होने के उपरान्त भी अशिक्षा एवं अनुभवहीन होने के कारण उस वर्ग के लिए विकास कार्य नहीं करवा पाते हैं।

पंचायती राज संस्थाओं को स्वायत्तता के सम्बन्ध में जनप्रतिनिधि वर्ग के 70.73%, कार्मिक वर्ग के 45.45% इस प्रकार कुल 58.62% उत्तरदाताओं का अभिमत है कि पंचायती राज संस्थाओं को व्यावहारिक रूप में प्रशासनिक अधिकार नहीं दिये गये हैं तथा वास्तव में नौकरशाही ही प्रशासनिक अधिकारों का उपयोग करती है। नवीन अधिनियम में ग्राम पंचायतों को सशक्त बनाने के उद्देश्य से अधिकार एवं शक्तियाँ म वृद्धि की गयी है जिसके कारण सरपंच शक्तिशाली हो गये हैं। इस सम्बन्ध में जनप्रतिनिधि वर्ग के 21.95% एवं नागरिकों में शत-प्रतिशत उत्तरदाताओं का अभिमत है कि नवीन व्यवस्था में सरपंच निरंकुश हो गये हैं जिसके कारण अधिकारों का दुरुपयोग करते हैं।

पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं के लिए एक-तिहाई स्थानों को आरक्षित कर इन संस्थाओं में महिलाओं की संख्या को बढ़ाया है। इस सम्बन्ध में जनप्रतिनिधि वर्ग के 7.32% एवं नागरिकों में 34.29% समग्र रूप से 17.24% उत्तरदाताओं का अभिमत है कि राज्य में महिलाएँ पदार्पणा, अशिक्षा एवं रूढ़ीवादिता के कारण जनप्रतिनिधि बनने के परचात् भी उनकी भूमिका पंचायती राज संस्थाओं के क्रियाकलापों/गतिविधियों में भूमिका नगण्य हो रहती है इसलिए महिलाओं का एक-तिहाई आरक्षण राजस्थान जैसे राज्य में जहाँ साक्षरता की दर जिसमें महिला साक्षरता दर बहुत ही कम है, महिला जागृति का अभाव है, अकेली घर से बाहर नहीं जा सकती ऐसी स्थिति में दिया जाना उचित नहीं है। महिलाओं को एक-

तिहाई आरक्षण से पंचायती राज सस्याओ की कार्यशैली, गतिविधियों के प्रभावित होने से इन सस्याओं का उद्देश्य पूर्ण होने में सहाय लगता है।

पंचायती राज सस्याओ में जनप्रतिनिधियों के चयन हेतु शैक्षणिक स्तर सम्बन्धी पात्रता का नहीं रखा जाना इस अधिनियम में कमो रही है। इस सम्बन्ध में 26.83% जनप्रतिनिधि वर्ग, 36.36% कार्मिक वर्ग एवं 20.00% नागरिक वर्ग का अभिमत है कि नवीन अधिनियम में पंचायती राज सस्याओ में चुनाव लड़ने वाले व्यक्ति के लिए शैक्षणिक स्तर की पात्रता नहीं रखने से आरक्षण व्यवस्था से अशिक्षित व्यक्तियों का चयन अधिक होगा जिससे वे प्रशासनिक कार्यों को समझने में असक्षम रहने से निर्णय प्रक्रिया को प्रभावित करेंगे।

पंचायती राज सस्याओ में प्रधान एवं जिला प्रमुख के चयन हेतु चयन प्रक्रिया में परिवर्तन करके पंचायत समिति सदस्यों द्वारा प्रधान का एवं जिला परिषद् सदस्यों द्वारा जिला प्रमुख का चयन किया जाता है। इस सम्बन्ध में चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग के 58.53% एवं कार्मिक वर्ग के 36.36% उत्तरदाताओं का अभिमत है कि इन सदस्यों को सस्या प्रधानों के चयन तक ही भूमिका रहती है। इसके पश्चात् ये बैठकों में भाग तो ले लेते हैं लेकिन इनके पास अधिकार कुछ भी नहीं है इसलिए इनके निर्णयों का व्यावहारिक रूप में क्रियान्वयन ग्राम पंचायत द्वारा किया जाता है जो कि इनके निर्णयों से बाध्य नहीं है। अर्थात् इन चुने हुए सदस्यों के पास प्रशासनिक एवं वित्तीय अधिकार नहीं होने के कारण इनके द्वारा लिए जाने वाले निर्णयों की क्रियान्विती होना मुश्किल हो जाता है। अतः ये सदस्य अधिकार विहीन हैं अतः इस व्यवस्था की अपेक्षा पुरानी व्यवस्था इससे अधिक उपयुक्त है।

पंचायती राज सस्याओ में नवीन अधिनियम के तहत पिछड़े वर्ग के व्यक्तियों को अधिक महत्त्व दिया गया है इसलिए सामान्य वर्ग से आरक्षित वर्ग को चुनाव लड़ने की छूट भी दी गयी है। इस सम्बन्ध में जनप्रतिनिधि वर्ग के जो दोनो व्यवस्था से सम्बन्धित हैं उनमें 20.00% एवं समग्र रूप से 3.44% उत्तरदाताओं का अभिमत है कि आरक्षित वर्ग के व्यक्ति को सामान्य वर्ग के वर्ग से चुनाव लड़ने की छूट सामान्य वर्ग के अधिकारों पर कुठाराघात है। चयनित उत्तरदाताओं में से 12.20% जनप्रतिनिधियों एवं 37.14% नागरिकों ने समग्र रूप से 20.68% ने नवीन चुनाव प्रक्रिया को सब तरह से दोषपूर्ण माना है। चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग के 12.20% एवं कार्मिक वर्ग के 54.55% ने दलीय आधार पर चुनाव व्यवस्था को ग्रामों में द्वेष-भावना को बढ़ावा देने वाली बताया है।

अध्यक्षों के पदों के आरक्षण को 14.63% जनप्रतिनिधियों ने अव्यावहारिक बताया है। इस अभिमत का कुल उत्तरदाताओं में प्रतिशत 6.90% है। निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम आवंटन प्रणाली को जनप्रतिनिधि वर्ग के 7.3% एवं नागरिक वर्ग के 37.14% समग्र रूप से 18.39% उत्तरदाताओं ने दोषपूर्ण माना है उनके अभिमत से वाडों का चक्रानुक्रम आरक्षण होने से जनप्रतिनिधियों के वाडें निश्चित नहीं रहने से विकास कार्यों की तरफ उनकी रुचि कम रहती है।

पंचायती राज सस्याओ में नवीन अधिनियम में उप-प्रधान एवं उप-जिला प्रमुख को अधिकार नहीं दिये जाने के सम्बन्ध में जनप्रतिनिधि वर्ग के 12.00% ने तथा समग्र रूप से 5.74% ने अपने अभिमत प्रकट किया है। ग्रामसभा को एक महत्त्वपूर्ण इकाई के रूप में नवीन अधिनियम में स्थान दिया गया है लेकिन ग्रामसभा के निर्णयों की क्रियान्विती के सम्बन्ध में

बाध्यता का भ होना 13.79% उत्तरदाताओं ने अवगत करवाया है। पचायती राज अधिनियम 1994 में जनप्रतिनिधियों के लिए विशेष प्रशिक्षण शिविरों का प्रावधान नहीं करने के सम्बन्ध में 16.89% उत्तरदाताओं ने अभिमत दिया है। उनके अभिमत के अनुसार जनप्रतिनिधियों के लिए समय-समय पर व्यावहारिक प्रशिक्षण शिविर आयोजित किये जाने से पचायती राज सस्थाओं के जनप्रतिनिधियों का कार्यकुशलता में वृद्धि होगी ताकि जनप्रतिनिधि अधिक कुशलता से कार्य कर सकेंगे।

नया पचायती राज अधिनियम उचित कदम है लेकिन पर्याप्त नहीं है क्योंकि राज्य स्तर से किया गया विकेन्द्रीकरण दरअसल ऊपर से थोपा हुआ है। अतः पूर्ण रूप से विकेन्द्रीकरण के लिए केन्द्र व राज्यस्तरीय नेताओं की राजनीतिक इच्छा शक्ति बहुत आवश्यक है। जब तक राजनीतिक इच्छा शक्ति नहीं होगी ये सरकारें भले ही इन्हे सवैधानिक स्तर मिल जाये राज्य सरकार की एजेंसी मात्र बनी रहेगी। अतः इस समय आवश्यकता इस बात की है कि विकास के सम्बन्ध में जागृत किया जावे।

### ग्रामसभा/ग्राम पचायत/पचायत समिति/जिला परिषद् की बैठकों के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

शोध के क्षेत्रीय कार्य में अनुभव मूलक अध्ययन के लिए चयनित उत्तरदाताओं से ग्रामसभा ग्राम पचायत पचायत समिति जिला परिषद् की बैठकों में भाग लेने के सम्बन्ध में जानकारी करने पर जो अभिमत प्राप्त हुआ है उसका विवरण तालिका 7.9 में दिया गया है।

तालिका-7.9

पचायती राज सस्था की बैठकों में भाग लेने के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	उत्तरदाताओं की संख्या	बैठकों में भाग लिया	
		हाँ	नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	100 (100 00)	
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	37 (100 00)	37 (100 00)	-
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	67 (100 00)	
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	45 (90 00)	5 (10 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	55 (55 00)	45 (45 00)
कुल योग	250 (100 00)	200 (80 00)	50 (20 00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका से स्पष्ट होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग के शत-प्रतिशत कार्मिक वर्ग 90 00% एव नागरिक वर्ग के 55 00% उत्तरदाताओं ने पंचायती राज सस्थाओं को ग्राम, पंचायत समिति एवं जिला स्तर पर आयोजित बैठकों में भाग लेना अवगत करवाया है। शेष कार्मिक वर्ग में 10 00% एव नागरिक वर्ग में 45 00% ने बैठकों में भाग नहीं लेना अवगत करवाया है।

### बैठकों की नियमितता पर प्रतिक्रिया

चयनित उत्तरदाताओं से पंचायती राज सस्थाओं की आयोजित बैठकों की नियमितता के सम्बन्ध में जानकारी करने पर जो प्रतिक्रिया व्यक्त की है उसको तालिका 7 10 में दिया गया है।

तालिका-7.10  
बैठकों की नियमितता

उत्तरदाताओं की श्रेणी	उत्तरदाताओं की संख्या	बैठकों की नियमितता	
		हाँ	नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	94 (94 00)	6 (6 00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	33 (100 00)	-
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	61 (91 04)	6 (8 96)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	41 (82 00)	9 (18 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	40 (40 00)	60 (60 00)
कुल योग	250 (100 00)	175 (70 00)	75 (30 00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से स्पष्ट होता है कि चयनित उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध शत-प्रतिशत, वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध 91 04% जनप्रतिनिधियों ने, कार्मिक वर्ग में से 82 00% ने एव नागरिक वर्ग में से 40 00% ने बैठकें नियमित आयोजित होना अवगत करवाया है जबकि शेष 8 96% वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों, कार्मिक वर्ग में 18 00% एव नागरिकों में से 60 00% का अभिमत है कि



ग्राम पंचायत/पंचायत समिति/जिला परिषद् की बैठक नियमित नहीं होती है। अतः समग्र रूप में 70.00% उत्तरदाताओं के अभिमत में बैठक नियमित होना एवं 30.00% उत्तरदाताओं के अभिमत से बैठक अनियमित होने सम्बन्धी प्रतिनिध्या व्यक्त की गई है।

### बैठक नियमित नहीं होने के कारण

चयनित उत्तरदाताओं में से जिन 30% उत्तरदाताओं ने बैठक नियमित नहीं होना अवगत करवाया है उन उत्तरदाताओं से ही बैठक नियमित नहीं होने के कारणों की जानकारी प्राप्त करने की कोशिश की गई। उत्तरदाताओं ने बैठक के नियमित नहीं होने के जो कारण अवगत करवाये हैं उनका विवरण तालिका 7.11 में दिया जा रहा है।

तालिका 7.11

### बैठक अनियमित होने के कारण

बैठक अनियमित होने के कारण	उत्तरदाताओं का प्रतिशत
1. वार्षिक कलेण्डर नहीं बनाया जाना	4.00
2. राजनीतिक विरोध से बचने के लिए	56.00
3. अविश्वास प्रस्ताव से बचने के लिए	42.67
4. सरपंच की तानाशाही एवं गाँववालों की रचि का अभाव	53.33
5. नियन्त्रण का अभाव	17.33
6. जनप्रतिनिधियों में अशिक्षित एवं अनुभवहीन होना	16.00

तालिका में दर्शाये गये कारणों से ज्ञात होता है कि उत्तरदाताओं ने नियमित बैठकें नहीं होने के एक से अधिक कारण बताये हैं जिससे बैठक नहीं होने के कारणों में उत्तरदाताओं का प्रतिशत 100 से अधिक है।

उत्तरदाताओं में से 4.00% का अभिमत है कि पंचायती राज संस्थाओं की बैठकों के लिए समय पर वार्षिक कलेण्डर तैयार नहीं करने के कारण उनकी बैठक नियमित नहीं होती है। पंचायती राज संस्थाओं की बैठकों के लिए वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ में ही कलेण्डर तैयार करने का प्रावधान है लेकिन ये संस्थाएँ उसका पालन नहीं करती हैं।

उत्तरदाताओं में से 56.00% का अभिमत है कि पंचायती राज संस्थाओं के अध्यक्ष राजनीतिक विरोध से बचने के लिए समय पर नियमित रूप से बैठकें आयोजित नहीं करते हैं। इसलिए बैठकें अनियमित रूप से होती हैं। उत्तरदाताओं में से 42.67% का अभिमत है कि संस्थाओं के अध्यक्ष अविश्वास प्रस्ताव से बचने के लिए नियमित रूप से बैठक आयोजित नहीं करते हैं।

ग्रामसभा/ग्राम पंचायतों की बैठकों के सम्बन्ध में एक कारण उत्तरदाताओं ने सरपंच की तानाशाही प्रवृत्ति का होना तथा गाँव वालों में रचि का अभाव होना भी अवगत करवाया है। यह कारण बताने वाले उत्तरदाताओं का प्रतिशत 53.33% है। सरपंचों की नवीन अधिनियम में अधिक शक्तियाँ देकर उन्हें शक्तिशाली बना दिया गया है अतः यह ग्रामवासियों की

परवाह नहीं करता है। पंचायती राज सस्थाओं को पर्याप्त स्वायत्तता देने से 17 33% उत्तरदाताओं का अभिमत है कि इन सस्थाओं पर नियन्त्रण नहीं रहने से बैठकों की तरफ ध्यान कम देते हैं। पूर्व व्यवस्था में सरपच प्रधान एवं जिला प्रमुख का प्रत्यक्ष रूप से समन्वय रहता था तथा इन पर ऊपरी सस्था का जैसे पंचायत पर पंचायत समिति का, पंचायत समिति पर जिला परिषद् का, जिला परिषद् पर सरकार का नियन्त्रण रहने से कार्य सुचारु रूप से होता था लेकिन अब नियन्त्रण नहीं रहा है।

पंचायती राज सस्थाओं में नवीन अधिनियम के बाद एवं अनुभवहीन जनप्रतिनिधियों के चयनित होने से उन्हें जानकारी हो नहीं है कि कब बैठकें आयोजित होनी चाहिए। इस अभिमत के उत्तरदाताओं का प्रतिशत 16 00% है।

अतः पंचायती राज सस्थाओं की उक्त कारणों से समय पर नियमित रूप से बैठकें आयोजित नहीं होने के कारण विकास कार्यों पर भी विपरीत प्रभाव पड़ता है। बैठकों को अनियमितता को सरकार ने गम्भीरता से लिया है तथा इनकी बैठकें नियमित आयोजन हेतु प्रभावी कदम उठाये जा रहे हैं जिनका उल्लेख आगे किया गया है।

### बैठकों में सरकारी अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों

#### की उपस्थिति के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

नवीन पंचायती राज अधिनियम के लागू होने से पूर्व एवं पश्चात् आयोजित बैठकों में अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों की उपस्थिति के बारे में चयनित उत्तरदाताओं ने जो प्रतिक्रिया व्यक्त की है उसका तुलनात्मक विवरण तालिका 7 12 में दिया गया है।

तालिका-7.12

### सरकारी अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों की बैठकों में उपस्थिति की तुलनात्मक स्थिति

पदनाम	उत्तरदाताओं की श्रेणी							
	जनप्रतिनिधि वर्ग				कार्मिक वर्ग		नागरिक वर्ग	
	पूर्व व्यवस्था से सम्बद्ध अधिनियम से पूर्व पश्चात्	वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध अधिनियम से पूर्व पश्चात्	अधिनियम से पूर्व पश्चात्	अधिनियम से पूर्व पश्चात्	अधिनियम से पूर्व पश्चात्	अधिनियम से पूर्व पश्चात्	अधिनियम से पूर्व पश्चात्	अधिनियम से पूर्व पश्चात्
सरपच	72 73 63 64	38 81 46 67	36 00 18 00	73 00 85 00				
प्रधान	36 36 45 45	22 39 53 73	34 00 50 00	25 00 26 00				
विकास अधिकारी	27 27 27 27	22 39 46 27	34 00 40 00	25 00 25 00				
प्रमुख	9 09 18 18	7 46 22 39	22 00 42 00	- 60 00				
ग्राम सचिव	63 64 54 54	23 88 31 34	20 00 18 00	13 00 80 00				

जिला परिषद् सदस्य	27 27	31 34	42 00	23 00
पंचायत समिति सदस्य	19 09	23 88	22 00	37 00
कार्यकारी अधिकारी	30 30	46 27	24 00	15 00
सभी	18 18 12 12	22 39 16 42	34 00 18 00	13 00 12 00
ब्रह्मपुत्र नहीं दिया	15 15 9 09	2 99	6 00 10 00	17 00 13 00

पंचायती राज संस्थाओं की कार्यवाही में अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों के भाग लेने के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर उनमें से सरपंच के बारे में दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में से अधिनियम से पूर्व 72.73% एवं पश्चात् 63.64% प्रधान के बारे में पूर्व में 36.36% एवं पश्चात् में 45.45% विकास अधिकारी के लिए पूर्व में एवं पश्चात् में समान स्थिति 27.27% जिला प्रमुख के बारे में पूर्व में 9.09% पूर्व में एवं 18.18% पश्चात्, ग्राम सचिव के बारे में पूर्व में 63.64% एवं पश्चात् में 54.54% एवं सभी के बारे में पूर्व में 18.18% एवं पश्चात् में 12.12% दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों ने अभिमत प्रकट किया है। अतः इन जनप्रतिनिधियों के अभिमत से तुलनात्मक विश्लेषण से ज्ञात होता है कि सरपंच एवं ग्राम सेवक की बैठकों में भाग लेने के सम्बन्ध में पूर्व में प्रतिशत अधिक है जबकि बाद में कम है। प्रधान एवं प्रमुख के सम्बन्ध में बैठकों में भागीदारी का प्रतिशत पूर्व में कम एवं पश्चात् में अधिक रहा है। विकास अधिकारी के बारे में पूर्व एवं पश्चात् में समान विचार रहे हैं।

वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों से अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों की बैठकों व कार्यवाहियों में भाग लेने के बारे में जानकारी करने पर अधिनियम से पूर्व एवं पश्चात् के प्रतिशत में सरपंच के बारे में पूर्व में 38.81% एवं पश्चात् में 46.67% प्रधान के बारे में पूर्व में 22.39% एवं पश्चात् में 53.73% विकास अधिकारियों के बारे में पूर्व में 22.39% एवं वर्तमान में 46.27% प्रमुख के बारे में पूर्व में 7.467% एवं पश्चात् में 22.397% ग्राम सचिव के बारे में पूर्व में 23.87% एवं पश्चात् में 31.347% एवं सभी में पूर्व में 22.397% एवं पश्चात् में 16.42% के अभिमत प्रकट किया है। अतः वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध वर्तमान में जनप्रतिनिधियों के अभिमत से पूर्व के मुकाबले वर्तमान में सभी अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों की बैठकों/कार्यवाही में भागीदारी में वृद्धि हुई है। पंचायती राज संस्थाओं के कार्मिक वर्ग से इस सम्बन्ध में जानकारी करने पर अधिनियम से पूर्व एवं पश्चात् के प्रतिशत में सरपंच के बारे में पूर्व में 36.00% एवं पश्चात् में 18.00% प्रधान के बारे में पूर्व में 34.00% एवं पश्चात् में 5.007% विकास अधिकारियों के बारे में पूर्व में 4.00% एवं पश्चात् में 40.00% प्रमुख के बारे में पूर्व में 22.00% एवं पश्चात् में 42.00% ग्राम सचिव के बारे में पूर्व में 20.00% एवं पश्चात् में 18.00% ने अभिमत प्रकट किये हैं।

अतः कार्मिक वर्ग के उत्तरदाताओं के अभिमत से सरपंच एवं ग्राम सेवक की भागीदारी में कमी आना एवं प्रधान विकास अधिकारी प्रमुख की भागीदारी में वृद्धि होना जाहिर होता है। जनसामान्य नागरिक वर्ग में जानकारी करने पर अधिनियम से पूर्व व पश्चात् के प्रतिशत में

सरपच के बारे में पूर्व में 73 00 एवं पश्चात् में 85 00, प्रधान में पूर्व में 25 00 एवं पश्चात् में 26 00, विकास अधिकारी में समान अभिमत 25 00 प्रमुख में पूर्व में शून्य एवं पश्चात् में 60 00, ग्राम सचिव में पूर्व में 13 00 एवं पश्चात् में 80 00 तथा सभी में पूर्व में 13 00 एवं पश्चात् में 12 00% ने अभिमत प्रकट किये हैं। अतः नागरिक वर्ग के अभिमतों का विश्लेषण देखा जाये तो ज्ञात होता है कि नागरिक वर्ग ने अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों की भागीदारी में वृद्धि होना अवगत करवाया है। नवीन अधिनियम से पूर्व जिला परिषद् एवं पंचायत समिति सदस्य चयनित होने की व्यवस्था नहीं थी इसलिए इनका तुलनात्मक विश्लेषण किया जाना सम्भव नहीं हो पाया है।

पंचायती राज सस्थाओं की कार्यवाही में अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों की भागीदारी के सम्बन्ध में दोनों व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधियों एवं कार्मिक वर्ग के उत्तरदाताओं के विचारों में तथा वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों एवं नागरिक वर्ग के उत्तरदाताओं के विचारों में लगभग समानता पायी गयी है।

सरकारी अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों की बैठकों में भाग नहीं लेने पर की जाने वाली कार्यवाही के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

पंचायती राज सस्थाओं की आयोजित बैठकों में सरकारी अधिकारियों एवं चुने हुए जनप्रतिनिधियों द्वारा भाग नहीं लेने पर उनके खिलाफ कार्यवाही के बारे में जानकारी करने पर जो प्रतिक्रिया उत्तरदाताओं ने व्यक्त की है उसकी तालिका 7.13 में दर्शाया गया है।

तालिका-7.13

बैठकों में भाग नहीं लेने पर अधिकारियों व जनप्रतिनिधियों के खिलाफ कार्यवाही के बारे में प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	बैठक में भाग नहीं लेने पर कार्यवाही		
		हाँ	नहीं	प्रत्युत्तर नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	47 (47 00)	49 (49 00)	4 (4 00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	12 (36 36)	19 (57 58)	2 (6 06)
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	35 (52 24)	30 (44 78)	2 (2 98)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	13 (26 00)	34 (68 00)	3 (6 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	-	95 (95 00)	5 (5 00)
योग	250 (100 00)	60 (24 00)	178 (71 20)	12 (4 80)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका से स्पष्ट होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग में दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध में 36.36% वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध में 52.24% एवं कार्मिक वर्ग में 26.00% इस प्रकार समग्र उत्तरदाताओं में से 24.00% उत्तरदाताओं ने कार्यवाही करने के बारे में अभिमत प्रकट किया है जबकि 71.20% ने कार्यवाही नहीं किये जाने हेतु अभिमत प्रकट किये हैं शेष 4.80% ने इस सम्बन्ध में कोई प्रतिक्रिया ज़ाहिर नहीं की है।

### पचायती राज सस्थाओं में पद चाहने पर प्रतिक्रिया

अध्ययन हेतु चयनित उत्तरदाताओं से पचायती राज व्यवस्था में पद इच्छा के बारे में जानकारी करने पर जो प्रतिक्रिया व्यक्त की है उसे तालिका 7.14 में दर्शाया गया है।

तालिका-7.14

#### पचायती राज सस्था में पद चाहने पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	पद हेतु प्रतिक्रिया			यदि हाँ तो कारण (सकेत)				
		हाँ	नहीं	प्रतिक्रिया नहीं	1	2	3	4	5
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100.00)	94 (94.00)	3 (3.00)	3 (3.00)	87 (92.55)	9 (9.57)	11 (11.70)	3 (3.19)	9 (9.57)
अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100.00)	33 (100.00)			29 (87.88)	4 (12.12)	5 (15.15)	3 (9.09)	4 (12.12)
ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100.00)	63 (94.04)	3 (4.48)	3 (4.48)	58 (85.08)	5 (6.20)	6 (9.84)		5 (8.20)
कार्मिक वर्ग	50 (100.00)	5 (10.00)	41 (82.00)	4 (8.00)	2 (4.00)		3 (6.00)		
नागरिक वर्ग	100 (100.00)	24 (24.00)	71 (71.00)	5 (5.00)	20 (20.00)	7 (7.00)	3 (3.00)		9 (9.00)
योग	250 (100.00)	123 (49.20)	115 (46.00)	12 (4.80)	109 (43.60)	16 (6.40)	16 (6.40)	6 (2.40)	18 (7.20)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

यदि हाँ तो कारण (सकेत) —

- 1 क्षेत्र के विकास एवं जनसेवा के लिए।
- 2 प्रतिष्ठा प्राप्त करने के लिए।
- 3 राजनीतिक इच्छाशक्ति के कारण।

4 समाज को शिक्षित करने एवं विकास योजनाओं का लाभ दिलवाने हेतु।

■ अनियमितताओं पर रोक लगाने के लिए।

तालिका के अवलोकन से स्पष्ट है कि उत्तरदाताओं में से 49.20% उत्तरदाता पद की इच्छा रखते हैं जबकि 46.00% उत्तरदाताओं का पद लेने की इच्छा नहीं है शेष 4.80% उत्तरदाताओं ने इस सम्बन्ध में राय व्यक्त नहीं की है।

जिन 49.20% उत्तरदाताओं ने पद लेने की इच्छा जाहिर की है उन्हीं उत्तरदाताओं से आगे यह भी जानकारी की गई कि आप पंचायती राज संस्थाओं में पद क्यों लेना चाहते हैं ? इसके प्रत्युत्तर में 88.62% के अभिमत से क्षेत्र के विकास एवं जनसेवा के लिए, 13.00% प्रतिष्ठा प्राप्त करे हेतु, 13.00% राजनैतिक इच्छा से, 4.88% समाज को शिक्षित करने एवं विकास योजनाओं का लाभ दिलवाने के लिए एवं 14.63% अनियमितताओं पर रोक लगाने के इरादे से इन संस्थाओं में पद प्राप्त करने के विचार प्रकट किये हैं।

### \* पुरानी पंचायती राज व्यवस्था में न्याय पंचायत से सन्तुष्टि के बारे में प्रतिक्रिया

नवीन अधिनियम 1994 के क्रियान्वितों के परचा न्याय पंचायत व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया है इसलिए पुरानी पंचायती राज व्यवस्था में न्याय पंचायत से सन्तुष्टि के बारे में जानकारी करने पर उत्तरदाताओं ने जो अभिमत किया है उसका विवरण तालिका 7.15 में दिया गया है।

तालिका-7.15

#### न्याय पंचायत से सन्तुष्टि पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	न्याय पंचायत से सन्तुष्टि पर प्रतिक्रिया			
		पूर्ण रूप से सन्तुष्टि	आंशिक रूप से सन्तुष्टि	सन्तुष्ट नहीं	प्रतिक्रिया नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100.00)	72 (72.00)	15 (15.00)	11 (11.00)	2 (2.00)
(अ) दोना व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100.00)	27 (81.82)	-	6 (18.18)	-
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100.00)	45 (67.16)	15 (22.39)	5 (7.46)	2 (2.99)
कार्मिक वर्ग	50 (100.00)	17 (34.00)	10 (20.00)	18 (36.00)	2 (10.00)
नागरिक वर्ग	100 (100.00)	57 (57.00)	16 (16.00)	27 (27.00)	-
योग	250 (100.00)	146 (58.40)	41 (16.40)	56 (22.40)	7 (2.80)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

\* न्याय पंचायत व न्याय उपसमिति दोनों के बारे में सुविधा की दृष्टि से उत्तरदाताओं से न्याय पंचायत नाम से ही प्रश्न पूछे गये हैं।

तालिका के अवलोकन से ज्ञात होता है कि समग्र उत्तरदाताओं में से 58.40% उत्तरदाताओं ने पूर्ण रूप से सन्तुष्टि एवं 16.40% ने आंशिक रूप से न्याय पंचायत के बारे में सन्तुष्टि के अभिमत व्यक्त किये हैं शेष 22.40% उत्तरदाताओं ने असन्तुष्टि जाहिर की है और 2.80% ने इस सम्बन्ध में अभिमत प्रकट नहीं किया है अतः उत्तरदाताओं के प्राप्त अभिमत से यह स्पष्ट होता है कि पुरानी पंचायती राज व्यवस्था में न्याय पंचायत से अधिकांश उत्तरदाता 74.60% पूर्ण एवं आंशिक रूप से सन्तुष्ट थे।

नवीन पंचायती राज व्यवस्था में न्याय पंचायत (न्याय उपसमिति) के समाप्त करने के बारे में प्रतिक्रिया

पंचायती राज अधिनियम 1994 के बाद न्याय पंचायत को समाप्त करने के बारे में उत्तरदाताओं की जो प्रतिक्रिया रही है उसका विवरण तालिका 7.16 में दर्शाया गया है।

तालिका 7.16

न्याय पंचायत [न्याय उपसमिति] व्यवस्था समाप्त करने पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	न्याय पंचायत [न्याय उपसमिति] व्यवस्था समाप्त करने पर प्रतिक्रिया			
		सही है	गलत है	न सही न गलत	जाबकारी नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100.00)	10 (10.00)	84 (84.00)	1 (1.00)	5 (5.00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बन्ध	33 (100.00)		33 (100.00)		
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्ध	67 (100.00)	10 (14.93)	51 (76.12)	1 (1.49)	5 (7.46)
कार्मिक वर्ग	50 (100.00)	11 (22.00)	27 (54.00)	1 (2.00)	11 (22.00)
नागरिक वर्ग	100 (100.00)	24 (24.00)	75 (75.00)	1 (1.00)	
योग	250 (100.00)	45 (18.00)	186 (74.00)	3 (1.20)	16 (6.40)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से स्पष्ट है कि अधिकांश 74.40% उत्तरदाताओं ने न्याय पंचायत को समाप्त करना गलत बतलाया है। केवल 18.00% उत्तरदाताओं ने ही सही बताया है। शेष 7.20% उत्तरदाताओं ने कोई स्पष्ट राय व्यक्त नहीं की है एवं 6.40% ने प्रत्युत्तर नहीं दिया है। अतः उत्तरदाताओं के अभिमत विश्लेषण से यह स्पष्ट होता है कि न्याय पंचायत को नवीन व्यवस्थाओं में समाप्त करना गलत कदम रहा है।

न्याय व्यवस्था के पुनः लागू करने के बारे में समग्र उत्तरदाताओं में से 74.80% के अभिमत सकारात्मक है अर्थात् लागू करने के पक्ष में अभिमत जाहिर किया है शेष 22.40% ने

विपक्ष में मत जाहिर किया है एवं 3 20% उत्तरदाताओं ने इस बारे में प्रत्युत्तर नहीं दिया है। अतः न्याय पंचायत पुनः लागू करवाने वाले उत्तरदाताओं का प्रतिशत अधिक रहा है।

#### वार्डसभा गठन पर प्रतिक्रिया

“7 जनवरी, 2000 को राजस्थान सरकार ने एक अध्यादेश जारी कर राजस्थान पंचायतीराज अधिनियम 1994 को संशोधित करते हुए अध्यादेश के तहत वार्डसभा के गठन का प्रावधान किया है। भविष्य में वार्डसभा के माध्यम से ही वार्ड की विकास योजनाएँ बनाने व इन्हें लागू करने का काम होगा। राजस्थान देश का पहला राज्य है जहाँ वार्डसभाएँ बनाई गई हैं। वार्डसभा की प्रतिवर्ष कम-से-कम दो बैठके होंगी। इसी प्रकार प्रत्येक पंचायत वृत्त के लिए एक ग्रामसभा होगी जिसमें पंचायत क्षेत्र के सभी मतदाता भाग लेंगे।”<sup>1</sup>

पंचायतीराज संस्थाएँ लोकतन्त्र विकास व कल्याण को सवाहक बने तथा साथ ही निर्णयन एवं नीति निर्माण में समग्र जन की सक्रिय भागीदारी बढ़े यापु के इसी सपने को साकार करने के प्रति वार्डसभा गठन एक सराहनीय एवं उपलब्धि पूर्ण कदम है जिसके बारे में शोध अध्ययन के माध्यम से अभिमत जानने का प्रयास किया गया है। वार्डसभा गठन से अब पंचायत वृत्त का समग्र सर्वस्वोत्कार्य सन्तुलित विकास जन-आकांक्षाओं के प्रति ज्यादा अनुकूल सिद्ध होगा।<sup>2</sup>

ग्रामसभाओं को व्यावहारिक रूप देने के उद्देश्य से वार्डसभा के गठन के बारे में उत्तरदाताओं के अभिमत प्राप्त करने पर जो विचार व्यक्त किये हैं उनको तालिका 7.17 में दर्शाया गया है।

तालिका-7.17

#### वार्डसभा गठन पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया		
		सही	गलत	जानकारी नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	88 (88 00)	8 (8 00)	4 (4 00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्यक्	33 (100 00)	27 (81 82)	3 (9 07)	3 (9 09)
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्यक्	67 (100 00)	61 (91 05)	5 (7 46)	1 (1.49)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	43 (86 00)	5 (10 00)	2 (4 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	75 (75 00)	13 (13 00)	12 (12.00)
योग	250 (100 00)	206 (82 40)	26 (10 40)	18 (7.20)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।



वार्डसभा के गठन पर उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग के 88.00% कार्मिक वर्ग के 86.00% एवं नागरिक वर्ग के 75.00% उत्तरदाताओं ने सही बतलाया है जबकि 14.40% ने गलत। शेष 7.20% उत्तरदाताओं ने इस सम्बन्ध में जानकारी नहीं दी है। अतः उत्तरदाताओं में अधिकांश का मत वार्डसभा गठन के पक्ष में रहने से वार्डसभाओं का गठन उचित माना जा सकता है।

वार्डसभाएँ और ग्रामसभाएँ अब मात्र औपचारिक नहीं होंगी। ग्रामसभाओं के जरिये ग्राम विकास का सपना साकार करने का प्रयास किया जा रहा है। इसको मध्यनजर रखते हुए वार्डसभाओं पर विशेष ध्यान दिया जाकर प्रभावी कार्यक्रम बनाया गया है। इसी कारण एक से दस मई तक वार्डसभाएँ आयोजित करने के निर्देश दिये हैं। राज्य में पहली बार बनायी गई वार्डसभा की बैठक एक से दस मई तक होगी। वार्डसभा के जरिये वार्ड में लागू की जाने वाली विकास योजनाओं व कार्यक्रमों पर प्रस्ताव तैयार होंगे। राजीव गाँधी स्वर्ण जयंती पाठशालाओं में शिक्षा सहयोगी के रूप में काम करने के इच्छुक युवक-युवतियों के आवेदन पत्र भी वार्ड व ग्रामसभाओं की बैठकों में अनुमोदित किये जाएंगे। राज्य की सभी ग्रामसभाएँ 15 मई को एकसाथ होगी।

वार्डसभाओं में गरीबी की रेखा से नीचे चपनित परिवारों में यदि कोई गलत चयन हो गया हो तो उसे हटाने की कार्यवाही भी की जाएगी। पंचायती राज अधिनियम में सशोधन के जरिये इस बार प्रत्येक वार्ड में एक वार्डसभा का गठन किया गया है। वार्डसभाओं के संचालन के बारे में प्रशिक्षण देने का काम वार्डसभाओं की बैठकों से पूर्व किया गया है। वार्डसभाओं में राजस्व व अन्य विभागों की ओर से जारी किये गये नागरिक अधिकार-पत्रों पर चर्चा कर वार्डसभा में लोगों को उनके अधिकारों की जानकारी दी जाएगी। स्वर्ण जयन्ती पाठशाला खोलने के प्रस्ताव भी वार्डसभा भेज सकेगी।

वार्डसभाओं में राज्य के सभी विभागाध्यक्षों व सदस्यों को मुख्य सचिव ने निर्देश दिये हैं कि वे भी वार्डसभाओं में उपस्थित रहें।

अतः वार्डसभाओं पर विशेष ध्यान दिया जाकर ग्राम स्वराज्य का सपना साकार करने का प्रयास किया गया है।

**73वें संविधान संशोधन अधिनियम के बारे में प्रतिक्रिया**

पंचायती राज संस्थाओं से सम्बन्धित 73वें संविधान संशोधन अधिनियम की जानकारी के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं से जो सूचना प्राप्त हुई है उसका विवरण तालिका 7.18 में दिया गया है।

तालिका-7.18

## सविधान सशोधन अधिनियम की जानकारी

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया		
		जानकारी है	जानकारी नहीं है	प्रत्युत्तर नहीं दिया
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	92 (92.00)	8 (8 00)	-
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	30 (90 91)	3 (9 09)	-
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	62 (92 54)	5 (7 46)	-
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	50 (100 00)	-	-
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	72 (72.00)	24 (24 00)	4 (4 00)
योग	250 (100 00)	214 (85 60)	32 (12.80)	4 (1 60)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

उत्तरदाताओं से सविधान के 73वें सविधान सशोधन अधिनियम के बारे में जानकारी करने पर जनप्रतिनिधि वर्ग में 92 00%, कार्मिक वर्ग में शत-प्रतिशत एवं नागरिक वर्ग में 72 00% को जानकारी है जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग में 8 00% एवं नागरिक वर्ग में 24 00% को जानकारी नहीं है शेष 4 00% नागरिक वर्ग के उत्तरदाताओं ने प्रत्युत्तर नहीं दिया है। अतः समग्र वर्ग के उत्तरदाताओं में 85 60% को 73वें सविधान सशोधन अधिनियम की जानकारी होना एवं 12 80% को जानकारी नहीं होना अवगत करवाया है। शेष 1 60% उत्तरदाताओं ने प्रत्युत्तर नहीं दिया है। उत्तरदाताओं के अभिमत से स्पष्ट होता है कि सविधान सशोधन अधिनियम की अधिकांश उत्तरदाताओं को जानकारी है।

## 73वें सविधान सशोधन अधिनियम से पंचायती

## राज संस्थाओं में आये परिवर्तनों का विवरण

उत्तरदाताओं में से जिन 85 60% उत्तरदाताओं को सविधान सशोधन अधिनियम की जानकारी है उनसे सशोधन के पश्चात् पंचायती राज संस्थाओं में आये परिवर्तनों की जानकारी करने पर जो अभिमत प्रकट किये हैं उनका विवरण तालिका 7 19 में दिया गया है।

तालिका-7.19

पंचायती राज संस्थाओं में 73वें संविधान संशोधन अधिनियम से आये परिवर्तन पर प्रतिक्रिया

परिवर्तन	उत्तरदाताओं के अभिमत या प्रतिशत
1 आरक्षण के कारण सभी वर्गों की भागीदारी सुनिश्चित हुई है।	61 68
2 ग्रामस्तर से जन-चेतना में वृद्धि	32 34
3 महिला आरक्षण से जनप्रतिनिधियों में महिलाओं की भागीदारी का बढ़ना।	43 46
4 पंचायतों की प्रिस्तरीय व्यवस्था तथा पंचायती राज संस्थाओं को स्वायत्त एवं अधिकार दिया जाना।	54 67
5 गैरराजसी की जवायदेवता में वृद्धि होना।	12 62
6 आरक्षण से शोषा हुआ नेतृत्व आगे से विश्वास कार्य अवलम्बित होना।	22 43
7 अशिक्षित जनप्रतिनिधियों के कारण भ्रष्टाचार बढ़ना।	10 28
8 सरपंचों के अधिकारों में वृद्धि करने से उनके द्वारा मनमानी कार्यवाही बिया जाना।	8 41
9 चुनावों की संवैधानिक समतावधि निश्चित होना।	52 71
10 आरक्षण की अभिवृत्ति से सामान्य वर्ग के हितों पर प्रतिक्रिया होना।	6 07
11 पंचायत आरक्षण से जनप्रतिनिधियों के निर्वाचन क्षेत्रों में असमानता आना।	10 75
12 चुनाव प्रक्रिया में परिवर्तन।	28 97
13 सदस्यों के चुनाव लड़ने के लिए दो वर्गों की पात्रता होना।	19 16
14 ग्राम स्तर पर योजनाओं का सृजन होना।	2 34
15 न्याय पंचायत व्यवस्था को समानता प्रदान।	14 02
16 अधिवृत्ति प्रस्ताव सम्बन्धी परिवर्तन।	1 87
17 स्वायत्त एवं शिक्षा के प्रति चेतना व जागरूकता का आना।	14 95
18 वर्गों के मूल्यांकन होने से कार्य में गुणवत्ता आना।	4 67
19 चुनावों में धनबल, जातिबल को बढ़ावा मिलना।	8 89

पंचायती राज संस्थाओं में 73वें संविधान अधिनियम से एक क्रान्तिकारी परिवर्तन देखे जा सकते हैं। पंचायती राज संस्थाओं को जहाँ संवैधानिक दर्जा एवं स्वायत्तता प्रदान

को गई है वही अत्यधिक आरक्षण से योग्य एवं अनुभवो जनप्रतिनिधियों की संख्या में कमी आई है जो कि इन समस्याओं के लिए अहितकर भी हो सकता है।

73वें संविधान संशोधन अधिनियम से पंचायती राज संस्था में आये परिवर्तनों में मुख्य 2 बिन्दुओं का नीचे उल्लेख किया गया है।

### आरक्षण व्यवस्था

पंचायती राज संस्थाओं में स्थानों का आरक्षण, संस्था अध्यक्षों का आरक्षण, महिलाओं के लिए आरक्षण आदि के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं से प्राप्त अभिमत के आधार पर 61.68% ने सभी वर्गों—अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं अन्य पिछड़ा वर्ग की भागोदारों सुनिश्चित होना अवगत करवाया है। इसके साथ ही महिलाओं के लिए एक-तिहाई स्थानों के आरक्षित करने से महिला जनप्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि होने की 43.46% उत्तरदाताओं ने पुष्टि की है। आरक्षण व्यवस्था के विपक्ष में भी उत्तरदाताओं ने अभिमत प्रकट किया है। उनमें से 22.43% उत्तरदाताओं का मत है कि आरक्षण व्यवस्था से घोषा हुआ नेतृत्व आने के कारण अनुभवहीन एवं अकुशल नेतृत्व से विकास व विकास कार्यों पर विपरीत प्रभाव पड़ेगा। आरक्षण के कारण अशिक्षित जनप्रतिनिधियों की संख्या अधिक होने से 10.28% उत्तरदाताओं ने भ्रष्टाचार बढ़ना, 6.07% ने आरक्षण की अधिकता से सामान्य वर्ग के हितों पर कुठाराघात होना, चक्रानुक्रम आरक्षण से वार्डों में जनप्रतिनिधियों का एक वार्ड निश्चित न रहने में 19.75% का मत रहा है।

### त्रिस्तरीय व्यवस्था

पंचायती राज संस्थाओं में चार स्वरूप ग्रामसभा, ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद् का गठन। अधिनियम में विभिन्न स्तरों पर पंचायती राज संस्थाओं के लिए शक्तियाँ और अधिकारों का विकेंद्रीकरण करते हुए एक बुनियादी ढाँचा तैयार किया गया है। इस सम्बन्ध में 54.67% उत्तरदाताओं ने अभिमत दिया है।

### पंचायती राज संस्थाओं की स्वायत्तता, शक्तियाँ एवं दायित्व

उत्तरदाताओं में से 54.67% का अभिमत है कि अधिनियम से पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त स्वायत्तता देते हुए इनकी शक्तियाँ एवं दायित्वों का विस्तार किया गया है ताकि ये संस्थाएँ स्थानीय इकाई के रूप में प्रभावी हो सकें। इस सम्बन्ध में 8.41% उत्तरदाताओं का अभिमत है कि ग्राम पंचायतों को अधिक अधिकार एवं शक्तियाँ देने से सरपंचों की भवनायी बढ गई है। 32.64% उत्तरदाताओं के अभिमत से ग्रामसभा के गठन से जन-चेतना में वृद्धि होना अवगत करवाया है।

### संवैधानिक रूप से चुनावों की समयावधि

इस सम्बन्ध में उत्तरदाताओं में से 32.71% का अभिमत है कि पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव अब 5 वर्ष की निश्चित समयावधि में कराये जाने का संवैधानिक प्रावधान हो गया है। पहले इन संस्थाओं के चुनावों की निश्चित समयावधि संवैधानिक रूप से नहीं रही है। अब राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा निर्धारित समय में चुनाव कराये जायेंगे।

पंचायती राज संस्थाओं की चुनाव प्रक्रिया में परिवर्तन के सम्बन्ध में 28 97% दो बच्चों के प्रावधान के बारे में 19 16% ग्राम स्तर पर योजनाओं के सृजन के बारे में 2 34% एवं चुनावों में धनबल जाति बल को बढ़ावा मिलने के सम्बन्ध में 8 88% उत्तरदाताओं ने अभिमत व्यक्त किया है।

नया पंचायती राज अधिनियम एक उचित कदम है लेकिन काफी नहीं है। इसमें जल्दी में लिए गये निर्णयों के कारण कुछ कमियाँ रही हैं जिनमें सुधार की आवश्यकता है।

### पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियों में आये अन्तर के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

73वें संविधान संशोधन अधिनियम से पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियों में हुए परिवर्तन के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जो प्रतिक्रिया व्यक्त की है उसका उल्लेख तालिका 7 20 में दर्शाया गया है।

तालिका-7 20

पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियों में आये अन्तर पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियों के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया	
		हाँ	नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	59 (59 00)	41 (41 00)
(अ) दोनों व्यवस्थाओं से सम्पन्न	33 (100 00)	18 (54 55)	15 (45 45)
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्पन्न	67 (100 00)	41 (61 19)	26 (38 81)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	29 (58 00)	21 (42 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	86 (86 00)	14 (14 00)
कुल योग	250 (100 00)	174 (69 60)	76 (30 40)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से स्पष्ट होता है कि नवीन अधिनियम से पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियों में आये अन्तर के बारे में जनप्रतिनिधि वर्ग के 59 00% कार्मिक वर्ग

के 58.00% एवं नागरिक वर्ग के 86.00% ने सकारात्मक प्रत्युत्तर दिया है जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग के 41.00%, कार्मिक वर्ग के 42.00% एवं नागरिक वर्ग के 14.00% ने नकारात्मक प्रत्युत्तर दिया है। अतः समग्र उत्तरदाताओं में से 69.60% ने पंचायती राज सस्थाओं की शक्तियों में अन्तर आना एवं शेष 30.40% उत्तरदाताओं ने अन्तर नहीं आना अवगत करवाया है।

पंचायती राज सस्थाओं में नवीन अधिनियम से शक्तियों में परिवर्तन के बारे में जिन 69.60% उत्तरदाताओं ने अभिमत दिया है उनसे इन सस्थाओं में हुए परिवर्तन को भी जानकारी की गई जिसके प्रत्युत्तर में जो अभिमत आये हैं उनको नीचे तालिका 7.21 में दिया गया है।

तालिका-7.21

नवीन अधिनियम से शक्तियों में आये परिवर्तनों पर प्रतिक्रिया

शक्तियों में परिवर्तन	प्रतिशत
1 ग्राम पंचायतों की प्रशासनिक एवं आर्थिक शक्तियों में वृद्धि।	51.72
2 स्थानीय सस्थाओं को पर्याप्त स्वायत्तता।	64.94
3 निर्णय एवं नियन्त्रण का अधिकार।	2.87
4 ग्रामसभा के माध्यम से विकास कार्यों की जानकारी।	13.79
5 ग्राम सचिव एवं सरपंच की ग्राम पंचायत के बजट की सामूहिक जिम्मेदारी	2.30
6 न्याय पंचायत समाप्त करना।	14.94
7 जिला परिषदों को अधिक वित्तीय एवं प्रशासनिक अधिकार	2.87

पंचायती राज सस्थाओं में नवीन अधिनियम से आये अन्तर के बारे में 51.72% उत्तरदाताओं का अभिमत है कि ग्राम पंचायतों प्रशासनिक एवं वित्तीय अधिकारों में वृद्धि, 64.94% ने स्थानीय सस्थाओं को पर्याप्त स्वायत्तता, 2.87% ने निर्णय एवं नियन्त्रण का अधिकार 13.79% ने ग्रामसभा के माध्यम से विकास कार्यों की जानकारी, 2.30% ने ग्राम पंचायत बजट पर ग्राम सचिव एवं सरपंच की सामूहिक जिम्मेदारी, 14.94% ने न्याय पंचायतों को समाप्त करना एवं 2.87% ने जिला परिषदों को अधिक वित्तीय एवं प्रशासनिक अधिकार दिया जाना अवगत करवाया है।

पंचायती राज सस्थाओं में नवीन अधिनियम से शक्तियों में परिवर्तन नहीं आने के बारे में 30.40% उत्तरदाताओं ने अवगत करवाया है। इनसे परिवर्तन नहीं आने के कारणों की जानकारी करने पर जो कारण अवगत करवाये हैं उनका विवरण तालिका 7.22 में दिया गया है।

## तालिका 7 22

नवीन अधिनियम से शक्तियों में परिवर्तन नहीं आने के बारे में प्रतिक्रिया

शक्तियों में परिवर्तन नहीं आने के कारण	प्रतिशत
1 व्यावहारिक रूप से सत्ता के विकेन्द्रीकरण का अभाव।	22 37
2 जिला परिषदों की स्थिति, शक्तियाँ यथावत ही रहना।	14 47
3 सराफ़ नेतृत्व का अभाव रहना।	36 84
4 राजनीतिक हस्तक्षेप।	14 47
5 समय पर आदेशों/निर्णयों की क्रियान्विती का अभाव।	17 11

पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियों में परिवर्तन नहीं आने का मुख्य कारण 36 84% उत्तरदाताओं के अभिमत से सराफ़ नेतृत्व का अभाव रहना बताया है। उनका मत है कि अशिक्षित अयोग्य जनप्रतिनिधि प्रभावशाली लोगों के प्रभाव में रहते हैं इसलिए योग्य एवं सराफ़ नेतृत्व के बिना शक्तियों में परिवर्तन नहीं लाया जा सकता है। 22 37% उत्तरदाताओं का अभिमत है कि प्रशासनिक अधिकारी अधिकार छोड़ना ही नहीं चाहते हैं। जनप्रतिनिधियों को अधिकार एवं शक्तियाँ व्यावहारिक रूप में प्राप्त नहीं हुई हैं केवल चुनाव प्रक्रिया में परिवर्तन आया है। प्रशासनिक कार्यों में नीकरशाही हावी रहती है। इसके साथ ही 14 47% ने राजनीतिक हस्तक्षेप का होना एवं 17 11% उत्तरदाताओं ने पंचायती राज संस्थाओं में राज्य सरकार के आदेशों की एवं पंचायती राज संस्थाओं के निर्णयों की समय पर पालना एवं क्रियान्विती नहीं होने से नवीन अधिनियम वास्तव में शक्तियाँ हस्तान्तरण करवाने में सफल नहीं हो सका है।

## पूर्ववर्ती व्यवस्था में चुनाव अवधि के बारे में प्रतिक्रिया

पंचायती राज संस्थाओं के जैसाकि पूर्व में उल्लेख किया गया है कि चुनावों की अवधि अनिश्चित रहती थी अर्थात् समय पर चुनाव नहीं होते थे। इस सम्बन्ध में उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया का विवरण तालिका 7 23 में दिया गया है।

## तालिका 7 23

पूर्ववर्ती व्यवस्था में चुनाव अवधि के बारे में प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	चुनावों की समयवधि			
		3 वर्ष	5 वर्ष	1 वर्ष	अनिश्चित
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	38 (38 00)	9 (9 00)		53 (53 00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	12 (36 36)	3 (9 09)		18 (54 55)

(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्ध	67 (100 00)	26 (38 80)	6 (8 96)	-	35 (52.24)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	21 (42 00)	7 (14 00)	-	22 (44 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	36 (36 00)	61 (61 00)		3 (3 00)
योग	250 (100 00)	95 (38 00)	77 (30 80)		78 (31 20)

कोष्ठक (4) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट होता है कि उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग में 38 00%, कार्मिक वर्ग में 42 00% एवं नागरिक वर्ग में 36 00% ने पंचायती राज सस्थाओं को चुनाव करवाये जाने सम्बन्धी अवधि 3 वर्ष अवगत करवायी है। उत्तरदाताओं में से 9 00% जनप्रतिनिधि वर्ग, 14 00% कार्मिक वर्ग एवं 61 00% नागरिक वर्ग के उत्तरदाताओं ने यह अवधि 5 वर्ष की बतायी है। इसके अलावा जनप्रतिनिधि वर्ग में 53 00%, कार्मिक वर्ग में 44 00% नागरिक वर्ग में 3 00% ने चुनावी की कोई निश्चित अवधि न बताकर अनियमित चुनाव होना अवगत करवाया है। विश्लेषण से ज्ञात होता है कि चुनावों की पूर्व में समयावधि के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं के प्रत्युत्तर की श्रेणियों उत्तरदाताओं के प्रत्युत्तर से जनप्रतिनिधि-वर्ग एवं कार्मिक वर्ग के अधिकांश उत्तरदाताओं ने चुनाव अवधि अनियमित ही अवगत करवायी है जबकि नागरिक वर्ग में अधिकांश उत्तरदाताओं ने 5 वर्ष में चुनाव होने की अवधि के बारे में अभिमत किया है।

अतः सभी श्रेणियों के समग्र उत्तरदाताओं में से 38 00% ने 3 वर्ष, 30 80% ने 5 वर्ष एवं 31 20% ने अनियमित पंचायती राज सस्थाओं के चुनाव करवाये जाने की अवधि बतलायी है। इससे यह स्पष्ट है कि पूर्व में पंचायती राज सस्थाओं के चुनावों की समयकारी सैद्धान्तिक बाधिता नहीं थी। सरकार अपनी इच्छानुसार कभी भी चुनाव करवा सकती थी।

### पंचायती राज सस्थाओं में लिये जाने वाले निर्णयों पर प्रतिक्रिया

पंचायती राज सस्थाओं में विभिन्न स्तरों पर लिए जाने वाले निर्णयों के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जो अभिमत प्राप्त हुए हैं। तालिका 7.24 में दर्शाया गया है।



## तालिका-7 24

पंचायती राज सस्थाओं में लिये जाने वाले निर्णयों पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	निर्णयों पर प्रतिक्रिया		
		व्यक्तिगत	सर्वसम्मत	बहुमत
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)		27 (27 00)	73 (73 00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	-	12 (36 36)	21 (63 64)
(घ) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	-	15 (22 39)	52 (77 61)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	-	20 (40 00)	30 (60 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	-	37 (37 00)	63 (63 00)
योग	250 (100 00)	-	84 (33 60)	166 (66 40)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

पंचायती राज सस्थाओं में लिए जाने वाले निर्णयों को तालिका में उत्तरदाताओं के अभिमत के अवलोकन से स्पष्ट होता है कि सभी प्रकार के उत्तरदाताओं में अधिकारा ने बहुमत से निर्णय लिया जाना अवगत करवाया है। अध्ययन हेतु चयनित उत्तरदाताओं में से अधिकारा 66 40% ने बहुमत से एवं 33 60% ने सर्वसम्मती से निर्णय लिये जाने के बारे में विचार किये हैं।

उत्तरदाताओं से पंचायती राज सस्थाओं में प्रस्ताव रखने के बारे में जानकारी करने पर जनप्रतिनिधि वर्ग के शत-प्रतिशत कार्मिक वर्ग के 42 00% एवं नागरिक वर्ग के 13 00% ने प्रस्ताव रखने का अभिमत दिया है जबकि कार्मिक वर्ग में 58 00% एवं नागरिक वर्ग में 87 00% ने प्रस्ताव नहीं रखने का अभिमत प्रकट किया है। इससे यह स्पष्ट होता है कि नागरिक वर्ग में अधिकारा उत्तरदाताओं द्वारा प्रस्ताव नहीं रखा जाता है। अतः आम जनता में जागरूकता का अभाव है तथा वे अपने चुने हुए प्रतिनिधियों के निर्णयों को ही सर्वोत्तम मान लेते हैं। इस प्रकार पंचायती राज सस्थाओं में प्रस्ताव जनप्रतिनिधि वर्ग के द्वारा ही रखा जाता है। अतः चयनित कुल उत्तरदाताओं में 53 60% ने प्रस्ताव रखना एवं 46 40% ने प्रस्ताव नहीं रखना अवगत करवाया है। यहाँ दिये गये विश्लेषण से यह तथ्य उजागर होता है कि अभी भी पंचायती राज सस्थाओं में नागरिक वर्ग की व्यावहारिक भागीदारी नहीं हो पाई है।

पचायती राज सस्थाओं में सरपंच/प्रधान/जिला प्रमुख द्वारा बात नहीं सुनने पर उनके विरुद्ध की जाने वाली कार्यवाही के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर केवल 34.80% उत्तरदाताओं ने ही की जाने वाली कार्यवाही की जानकारी का उल्लेख किया है जबकि अधिकांश 65.20% उत्तरदाताओं ने कोई भी कार्यवाही नहीं करने सम्बन्धी अभिमत प्रकट किया है। चयनित उत्तरदाताओं में से जिन 34.80% उत्तरदाताओं ने कार्यवाही करवाना अवगत करवाया है। उनसे की जाने वाली कार्यवाही की जानकारी करने पर जो प्रतिक्रिया व्यक्त की है उसका विवरण तालिका 7.25 में दिया गया है।

तालिका-7.25

जनता की बात नहीं सुनने पर पचायती राज पदाधिकारियों के विरुद्ध की जाने वाली कार्यवाही की जानकारी पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं के अभिमत से की जाने वाली कार्यवाही का विवरण	प्रतिशत
1 उच्चाधिकारियों को लिखते हैं जैसे कलेक्टर, मंत्री आदि।	59.77
2 सम्बन्धित विभाग को लिखते हैं (विशेषकर जिला प्रमुख को लिखते हैं।)	12.64
3 न्यायालय की शरण ली जाती है।	10.34
4 सचार माध्यम से दबाव बनाया जाना।	5.75
5 नियम 84 के तहत राज्य सरकार को असहमति के प्रस्ताव भेजना।	5.75
6 अविश्वास प्रस्ताव लाने की कार्यवाही करना।	6.90
7 कानून के मुताबिक अन्य कार्यवाही करना।	4.60

उत्तरदाताओं के अभिमत से की जाने वाली कार्यवाही में अधिकांश 59.77% उत्तरदाताओं ने उच्चाधिकारियों जैसे—कलेक्टर, मंत्री आदि को लिखना, 12.64% ने जिला प्रमुख को लिखने, 10.34% ने न्यायालय की शरण में जाने, 5.75% ने सचार माध्यमों के द्वारा उन पर दबाव बनाने, 5.75% ने नियमानुसार राज्य सरकार को असहमति प्रस्ताव भेजने, 6.90% ने अविश्वास प्रस्ताव लाने की कार्यवाही करने तथा 4.60% ने अन्य कानूनी कार्यवाही किया जाना अवगत करवाया है। पचायती राज सस्थाओं में जिन 65.20% उत्तरदाताओं ने कार्यवाही नहीं किये जाने के बारे में अवगत करवाया है। उन उत्तरदाताओं से कार्यवाही नहीं करने के कारणों की जानकारी करने पर उनमें से 77.30% ने कार्यवाही करने की आवश्यकता महसूस नहीं करने, 15.34% ने जागरूकता एवं सक्रियता का अभाव शेष 7.36% ने जानकारी का अभाव होना बतलाया है। अतः उक्त कारणवश कार्यवाही नहीं की जाती है।

## पुरानी व नवीन व्यवस्था में अन्तर

घयनित उत्तरदाताओं में 33 उत्तरदाता पुरानी और नवीन दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध रहे हैं। उनसे दोनों व्यवस्था में क्या अन्तर है, कि जानकारी हेतु उन्होंने इस बारे में अवगत कराया है वह तालिका 7.26 में दिया गया है।

तालिका-7.26

पुरानी व नयी व्यवस्थाओं में अन्तर पर प्रतिक्रिया

पुरानी व नई व्यवस्थाओं में अन्तर	प्रतिशत
1 पंचायती राज संस्थाओं में समन्वय एवं सहयोग का अभाव।	60 61
2 चुनाव प्रक्रिया में परिवर्तन।	36 36
3 ग्राम सचिव की अधिक भागीदारी।	18 18
4 संस्थाओं को सवैधानिक दर्जा देकर स्वायत्तता एवं अधिक अधिकार। (अधिकार एवं शक्तियों का विकेन्द्रीकरण)	54 55
5 ग्रामसभा एक सशक्त इकाई के रूप में।	36 36
6 आरक्षण से सभी वर्गों की भागीदारी।	48 48
7 महिलाओं के लिए एक-तिहाई आरक्षण।	24 24
8 जनता का विकास कार्यों में भागीदारी।	12 12
9 राज्य वित्त निगम का गठन।	12 12
10 समय पर चुनाव करवाने का सवैधानिक प्रावधान।	48 48
11 निर्वाचन क्षेत्रों या चक्रानुक्रम रीति से आवंटन।	60 61
12 अध्ययन पदों का आरक्षण।	54 55
13 प्रशासनिक जवाबदेयता में वृद्धि।	36 36
14 निर्वाचन के लिए अर्हताएँ।	24 24
15 अविश्वास प्रस्ताव के प्रावधानों में परिवर्तन।	12 12
16 न्याय पंचायत को समाप्त करना।	48 48

उपर्युक्त तालिका के उत्तरदाताओं में पंच सरपंच प्रधान एवं प्रमुख जो पूर्व में भी रह चुके हैं तथा वर्तमान व्यवस्था में भी हैं। उन्होंने पूर्व एवं वर्तमान व्यवस्था में जो अन्तर बताया है उनमें 60.61% उत्तरदाताओं ने पंचायती राज के विभिन्न स्तर ग्राम पंचायत पंचायत समिति एवं जिला परिषद् में पूर्व में सामंजस्य एवं सहयोग अधिक बताया लेकिन वर्तमान व्यवस्था में ये समस्याएँ स्वतन्त्र इकाई के रूप में होने के कारण तथा दलीय आधार पर चुनाव

होने से इनमें आपसी समन्वय एवं सहयोग में कमी आयी है, 36.36% ने चुनाव प्रक्रिया में परिवर्तन आना बताया है।

पूर्व में प्रधान का चयन सरपंच एवं जिला प्रमुख का चयन प्रधान करते थे लेकिन नवीन व्यवस्था में पंचायत समिति सदस्यों द्वारा प्रधान का एवं जिला परिषद् सदस्यों द्वारा जिला प्रमुख का चयन किया जाता है। इसके साथ ही पंचायती राज सस्थाओं के चुनाव दलोंय आधार पर नहीं होते थे। वर्तमान व्यवस्था में 18.18% ने ग्राम सचिव की अधिक भागीदारी, 54.55% ने पंचायती राज सस्थाओं को सवैधानिक दर्जा दिया जाकर अधिक अधिकार दिया जाना, 48.48% ने आरक्षण व्यवस्था अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं पिछड़ा वर्ग को दिये जाने से जन भागीदारी में वृद्धि होना, 24.24% ने महिलाओं के लिए एक-तिहाई स्थान आरक्षित कर महिलाओं की भागीदारी को बढ़ाना, 12.12% ने जनता द्वारा ग्राम स्तर पर योजनाओं का सृजन करने से विकास कार्यों में भागीदारी का बढ़ना, 48.48% ने समय पर चुनाव करवाने का सवैधानिक प्रावधान किया जाना।

पूर्व में पंचायती राज सस्थाओं के चुनाव अनियमित रूप से होते थे लेकिन अब राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा निर्धारित समयावधि में चुनाव करवाया जाने लगा है, 12.12% ने राज्य वित्त आयोग के गठन से सस्थाओं को अधिक वित्त मिलना, 60.61% ने निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम रीति से आवंटन होना, 55.55% ने अध्यक्ष पदों का आरक्षण होना, 36.36% ने प्रशासनिक जवाबदेयता में वृद्धि, 24.24% ने निर्वाचन के लिए अहताओं में दो सन्तानों से अधिक वालों को चुनाव लड़ने के लिए अयोग्य मानना, 12.12% ने अविश्वास प्रस्ताव के प्रावधानों में परिवर्तन कर दो वर्ष तक अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाने का नियम बना देना एवं 48.48% ने न्याय पंचायत को समाप्त किया जाना आदि नवीन एवं पुरानी व्यवस्था में अन्तर आना अवगत करवाया है।

पंचायती राज सस्थाओं में आये परिवर्तन जहाँ हितकारी है वहाँ कुछ क्षेत्रों में अहितकारी भी है जिनका यथास्थान पर विवरण दिया गया है।

### सरपंच व प्रधान को पंचायत समिति एवं जिला परिषद् का सदस्य बनाये जाने के बारे में प्रतिक्रिया

पंचायती राज सस्थाओं में ग्राम पंचायत के सरपंच एवं पंचायत समिति के प्रधान जो कि इन सस्थाओं के अध्यक्ष होते हैं, को पंचायत सस्थाओं एवं जिला परिषद् का सदस्य बनाये जाने के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जो अभिमत प्राप्त हुआ है उसका विवरण निम्न तालिका 7.27 में दर्शाया गया है।

## तालिका-7.27

सरपंच व प्रधान को पंचायत समिति एवं जिला परिषद्  
का सदस्य बनाये जाने के बारे में प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया		
		हाँ	नहीं	प्रत्युत्तर नहीं दिया
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	89 (89 00)	11 (11 00)	-
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	33 (100 00)	-	
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	56 (83 58)	11 (16 42)	-
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	50 (100 00)	-	-
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	78 (78 00)	15 (15 00)	7 (7 00)
योग	250 (100 00)	217 (86 80)	26 (10 40)	7 (2 80)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

उपर्युक्त तालिका के अवलोकन से स्पष्ट होता है कि ग्राम पंचायत के सरपंच व प्रधान को पंचायत समिति एवं जिला परिषद् का सदस्य बनाये जाने के बारे में कुल जनप्रतिनिधि वर्ग में 89 00% उत्तरदाताओं ने सदस्य बनाये जाने एवं 11 00% उत्तरदाताओं ने सदस्य नहीं बनाये जाने का अभिमत प्रकट किया है। जनप्रतिनिधियों में भी दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध शत-प्रतिशत जनप्रतिनिधियों ने तो सदस्य बनाया जाना अवगत करवाया है जबकि वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में 83 58% ने सदस्य बनाये जाने एवं 16 42% ने सदस्य नहीं बनाये जाने की प्रतिक्रिया व्यक्त की है। कार्मिक वर्ग में शत-प्रतिशत एवं नागरिक वर्ग में 78 00% के अभिमत से सदस्य बनाये जाने के अभिमत दिये हैं जबकि नागरिक वर्ग में 15 00% ने सदस्य नहीं बनाये जाने के विचार प्रकट किये हैं। शेष 7 00% ने इस बारे में कोई राय व्यक्त नहीं की है।

अतः समग्र रूप से सभी श्रेणी के उत्तरदाताओं का इस सम्बन्ध में विश्लेषण किया जाने तो उनमें 86 80% ने सरपंच व प्रधान को सदस्य बनाये जाने सम्बन्धी एवं 10 40% ने सदस्य

नहीं बनाये जाने की प्रतिक्रिया व्यक्त की है। शेष 2 80% उत्तरदाताओं ने इस सन्दर्भ में कोई राय व्यक्त नहीं की है।

### निर्वाचन क्षेत्र (वार्ड) के आरक्षण के बारे में प्रतिक्रिया

नवीन अधिनियम से निर्वाचन क्षेत्र (वार्ड) के आरक्षण के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जो अभिमत/प्रतिक्रिया प्राप्त हुई है उसका विवरण तालिका 7 28 में दिया गया है।

तालिका-7.28

#### निर्वाचन क्षेत्र (वार्ड) के आरक्षण के बारे में प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	वार्ड आरक्षण पर प्रतिक्रिया	
		सहमत	असहमत
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	59 (59 00)	41 (41 00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बन्ध	33 (100 00)	12 (36 36)	21 (63 64)
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	47 (70 15)	20 (29 85)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	42 (84 00)	8 (16 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	73 (73 00)	27 (27 00)
योग	250 (100 00)	174 (69 60)	76 (30 40)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

निर्वाचन क्षेत्र/वार्ड के आरक्षण के बारे में कुल उत्तरदाताओं में से 69 60% ने सहमति एव 30 40% ने असहमति जाहिर की है। उत्तरदाताओं की श्रेणीवार इस सम्बन्ध में विरलेषण किया जावे तो जनप्रतिनिधि वर्ग में 59 00% उत्तरदाताओं ने सहमति एव 41 00% उत्तरदाताओं ने असहमति व्यक्त की है। इन उत्तरदाताओं में दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध जन-प्रतिनिधियों में अधिकांश 63 64% ने असहमति एव केवल 36 36% उत्तरदाताओं ने असहमति एव केवल 36 36% उत्तरदाताओं ने ही सहमति व्यक्त की है जबकि वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जन-प्रतिनिधियों में अधिकांश 70 15% ने सहमति एव केवल 29 85% ने असहमति व्यक्त की है। इस प्रकार जनप्रतिनिधि वर्ग के उत्तरदाताओं में वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों एव दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों के विचार एक-दूसरे के

विपरीत स्थितियों में प्राप्त हुए हैं। कहने का आशय यह है कि दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधि वार्ड आरक्षण को सही नहीं मानते जबकि वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जन प्रतिनिधि वार्ड आरक्षण को सही मान रहे हैं।

कार्मिक वर्ग में 84 00% ने वार्ड आरक्षण को उचित एवं 16 00% ने अनुचित नागरिक वर्ग में 73 00% ने उचित एवं सहमति व्यक्त की है जबकि 27 00% ने असहमति जाहिर की है।

अतः वार्ड/निर्वाचन क्षेत्रों के आरक्षण के बारे में दो तिहाई उत्तरदाताओं ने सहमति एवं एक तिहाई उत्तरदाताओं ने असहमति प्रकट की है।

### वार्ड आरक्षण की सहमति के कारण

समग्र रूप से उत्तरदाताओं में 174 (69 60) उत्तरदाताओं ने वार्ड आरक्षण को उचित मानते हुए सहमति प्रकट की है उनसे सहमत होने के कारणों की भी जानकारी की गई। उत्तरदाताओं से प्राप्त अभिमतों का विवरण तालिका 7 29 में दिया गया है।

तालिका-7 29

#### वार्ड आरक्षण की सहमति के कारण

क्र.सं.	वार्ड आरक्षण की सहमति के कारण	प्रतिशत
1	कमजोर/पिछड़े वर्ग अनु जाति जनजाति महिलाओं के लिए आरक्षित वार्ड होने से जन-सहभागिता में वृद्धि।	81 03
2	ग्रामों में अधिक विकास कार्य।	12 07

वार्ड आरक्षण से पूर्व जो वर्ग पिछड़े हुए थे तथा उनके जनप्रतिनिधियों की संख्या भी बहुत कम थी। उन वर्गों के लिए अब स्थानों/वार्डों के आरक्षण से उसके वर्ग के जनप्रतिनिधियों का चयन अधिक होगा जिससे प्रत्येक वर्ग को पंचायती राज संस्था में भागीदारी सुनिश्चित हुई है। अतः जन-जागृति एवं जन-सहभागिता बढ़ी है। इस सम्बन्ध में उत्तरदाताओं का प्रतिशत 81 03 है।

वार्ड आरक्षण से विकास के कार्य अधिक होंगे क्योंकि प्रत्येक चयनित जनप्रतिनिधि अपने वार्ड में अधिक से अधिक विकास कार्य करवाना चाहेगा। इस सम्बन्ध में उत्तरदाताओं का प्रतिशत 12 07% है।

वार्ड आरक्षण से सहमति तो जाहिर की है लेकिन 6 90% उत्तरदाताओं ने सहमति के कारणों से अवगत नहीं करवाया है।

### वार्ड आरक्षण की असहमति के कारण

समग्र उत्तरदाताओं में से जिन 76 (30 40) उत्तरदाताओं ने वार्ड आरक्षण को उचित नहीं मानते हुए असहमति के कारणों की जानकारी करने पर जो कारण अवगत करवाये हैं उनका विवरण तालिका 7 30 में दिया गया है।

## तालिका-7.30

## वार्ड आरक्षण की असहमति के कारण

क्र.सं.	वार्ड आरक्षण की असहमति के कारण	प्रतिशत
1	जन-इच्छा के अनुकूल जनप्रतिनिधि का चयन न हो पाना।	44.74
2	विकास कार्यों पर विपरीत प्रभाव पड़ना।	18.42
3	सामान्य वर्ग की चुनाव में भागीदारी कम होना।	10.53
4	महिलाओं के अधिक आरक्षण से वास्तविक उद्देश्यों की प्राप्ति न होना।	14.47
5	आरक्षण से निष्ठावान नेतृत्व का अभाव।	10.42
6	आरक्षण लॉटरी व्यवस्था से नहीं बल्कि उस वर्ग की जनसंख्या के आधार पर हो।	36.84

जिन उत्तरदाताओं में वार्ड आरक्षण को उचित नहीं मानते हुए असहमति जाहिर की है उनके अभिमत से 44.74% ने जन-इच्छा के अनुकूल जनप्रतिनिधियों का चयन नहीं होना माना है, 18.42% ने विकास कार्यों पर विपरीत प्रभाव पड़ना, 10.53% ने सामान्य वर्ग की चुनाव के प्रति उदासीनता एवं भागीदारी कम होना, 14.47% ने महिलाओं के लिए एक-तिहाई स्थानों से महिला जनप्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि को पंचायतीराज संस्थाओं के वास्तविक उद्देश्यों की प्राप्ति में सहायक नहीं माना है।

क्योंकि महिलाएँ अशिक्षा एवं रूढ़िवादिता, पदाप्रथा आदि कई कारणों से बैठकों में भाग नहीं लेती हैं यदि वे भाग लेती भी हैं तो निर्णय प्रक्रिया में भूमिका नहीं निभाती हैं इसके साथ ही 10.92% ने निष्ठावान नेतृत्व का अभाव होना एवं 36.84% ने आरक्षण की अधिकता एवं लॉटरी से आरक्षित वार्ड निर्धारित करना उचित नहीं माना है। अतः उक्त कारणों से जनप्रतिनिधियों, कार्मिक वर्ग एवं नागरिक वर्ग ने वार्ड आरक्षण के प्रति अपनी असहमति व्यक्त की है।

### पंचायतीराज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा प्राप्ति के बारे में प्रतिक्रिया

पंचायतीराज संस्थाओं को 73वें संविधान संशोधन के द्वारा एवं राज्य में राजस्थान पंचायतीराज अधिनियम 1994 से ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद् को उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जो प्रतिक्रिया प्राप्त हुई है उसका विवरण तालिका 7.31 में दिया गया है।



## तालिका-7 31

## पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा प्राप्ति पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	पंचायती राज संस्था को संवैधानिक दर्जा		
		हाँ	नहीं	जानकारी नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	100 (100 00)		-
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	33 (100 00)	-	-
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	67 (100 00)	-	-
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	50 (100 00)	-	-
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	61 (61 00)	13 (13 00)	26 (26 00)
योग	250 (100 00)	211 (84 40)	13 (5 20)	26 (10 46)

फोन्टक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

पंचायती राज संस्थाओं में ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद् को संवैधानिक रूप में दर्जा प्राप्त होने की जानकारी के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं से विचार प्राप्त करने पर तालिका में अंकित सूचना के आधार पर जनप्रतिनिधि वर्ग एवं कार्मिक वर्ग के शत-प्रतिशत एवं नागरिक वर्ग में से 61 00% उत्तरदाताओं ने सहमति व्यक्त करते हुए उनको जानकारी होना अवगत करवाया है जबकि नागरिक वर्ग में 13 00% ने मकारात्मक प्रत्युत्तर दिया है। शेष 26 00% ने इस सम्बन्ध में अनभिज्ञता जाहिर की है। अतः कुछ उत्तरदाताओं में से 84 40% ने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिये जाने की पुष्टि की है जबकि 5 20% ने पुष्टि नहीं की है शेष 10 40% ने अनभिज्ञता जाहिर की है।

### जनप्रतिनिधियों एवं प्रशासकों की जवाबदेयता के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिये जाने से जनप्रतिनिधियों एवं प्रशासकों की जवाबदेयता के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं ने जानकारी करने पर कुल उत्तरदाताओं में से 57 60% ने जवाबदेयता में वृद्धि होना अवगत करवाया है जबकि 36 40% ने वृद्धि नहीं होना बतलाया है शेष 6 00% को इस सम्बन्ध में जानकारी का न होना उत्तरदाताओं ने अवगत करवाया है। उत्तरदाताओं की श्रेणीवार प्रतिक्रिया तालिका 7 32 में दर्शायी गई है।

तालिका-7.32

जनप्रतिनिधियों एवं प्रशासकों की जवाबदेयता के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणियाँ	संख्या	जनप्रतिनिधियों एवं प्रशासकों की जवाबदेयता के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया		
		हाँ	नहीं	जानकारी नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	69 (69 00)	29 (29 00)	2 (2.00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	24 (72.73)	8 (24.24)	1 (3.03)
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	45 (67.17)	21 (31.34)	1 (1.49)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	29 (58 00)	21 (42.00)	-
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	46 (46 00)	41 (41 00)	13
योग	250 (100 00)	144 (57.60)	91 (36.40)	15 (6.00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

अध्ययन हेतु चयनित उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग में 69.00% कार्मिक वर्ग में 58.00% एवं नागरिक वर्ग में से 46.00% उत्तरदाताओं ने पंचायती राज संस्थाओं को सार्वजनिक दर्जा दिये जाने के कारण जनप्रतिनिधियों एवं प्रशासकों की जवाबदेयता में वृद्धि होना अवगत करवाया गया है जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग में 29.00%, कार्मिक वर्ग में 42.00% एवं नागरिक वर्ग में 41.00% ने जवाबदेयता नहीं बढ़ना अवगत करवाया है शेष 13.00% नागरिक वर्ग में इस सम्बन्ध में कोई जानकारी नहीं होना पाया गया है।

### महिलाओं की सक्रिय भूमिका के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

पंचायती राज संस्थाओं में पंचायती राज अधिनियम 1994 से पूर्व तक अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़ा वर्ग एवं महिलाओं के लिए अनुसूचित प्रतिनिधित्व की व्यवस्था नहीं थी। वस्तुतः कोई भी प्रजातान्त्रिक व्यवस्था तब तक सार्थक नहीं हो सकती जब तक उसकी निर्वाचन व्यवस्था के माध्यम से समाज के सभी वर्गों को शासन कार्यों में भागीदारों का सम्पर्क अवसर प्राप्त न हो। इसलिए 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के द्वारा महिलाओं के लिए पंचायती राज संस्थाओं में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले कुल संख्या के एक-तिहाई से अल्पतः स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित किये गये। राज्य में भी

73वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों को राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1994 के द्वारा लागू किया गया है। महिलाओं के लिए जब एक-तिहाई स्थान पंचायती राज संस्थाओं में आरक्षित कर उनकी भागीदारी सुनिश्चित की गयी है तो महिलाओं की सक्रिय भूमिका के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं से प्रतिक्रिया जानने का प्रयास किया गया। महिलाओं की पंचायती राज संस्थाओं में सक्रिय भूमिका के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया को तालिका 7.33 में दर्शाया गया है।

तालिका-7.33

महिलाओं की सक्रिय भूमिका के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	महिलाओं की सक्रिय भूमिका	
		हाँ	नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	37 (37 36)	63 (63 00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बन्ध	33 (100 00)	12 (36 36)	21 (63 64)
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्ध	67 (100 00)	25 (37 31)	42 (62 69)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	32 (64 00)	18 (36 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	14 (14 00)	86 (86 00)
योग	250 (100 00)	83 (33 20)	167 (66 80)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

### महिलाओं की पंचायती राज संस्थाओं में सक्रिय भूमिका के सम्बन्ध में

जनप्रतिनिधि वर्ग में 37.00% कार्मिक वर्ग में 64.00% एवं नागरिक वर्ग में 14.00% ने सकारात्मक उत्तर दिया है अर्थात् इन उत्तरदाताओं की राय में महिलाएँ सक्रिय भूमिका निभा रही हैं। इसके विपरीत जनप्रतिनिधि वर्ग में 63.00%, कार्मिक वर्ग में 36.00% एवं नागरिक वर्ग में 86.00% ने अभिमत दिया है कि महिलाएँ इन संस्थाओं में सक्रिय भूमिका नहीं निभा पा रही हैं। अतः सम्पूर्ण उत्तरदाताओं में से केवल 33.20% ने ही महिलाओं की पंचायत राज संस्थाओं में सक्रिय भूमिका निभाने के पक्ष में अभिमत प्रकट किया है जबकि अधिकांश 66.80% उत्तरदाताओं ने महिलाओं की भूमिका को सक्रिय नहीं बताया है।

पंचायती राज संस्थाओं में हालांकि महिलाओं की सक्रिय भागीदारी कम रही है लेकिन महिलाओं को उनके हक से पूरे नहीं किया जाना चाहिए। इसलिए राष्ट्रकुल मन्त्रियों की बैठक में प्रधानमंत्री अटल बिहारी वाजपेयी ने कहा कि सरकार लिंगभेद की समाप्ति के लिए वचनबद्ध है जो स्त्रियों को शिक्षा, स्वास्थ्य और साख सम्बन्धी समानता के मार्ग में बाधक बना रहा है। उन्होंने कहा कि स्त्रियों को राजनीतिक, सामाजिक व आर्थिक अधिकार दिलाने के हर सम्भव प्रयास करेंगे।

महिलाओं का मानवाधिकार सुनिश्चित करना, नागरिकों के बुनियादी अधिकारों की रक्षा लोकतान्त्रिक भारत की प्रतिबद्धता का महत्वपूर्ण उद्देश्य है। महिलाओं की राजनीतिक सत्ता में हिस्सेदारी के साथ-साथ उन्हें सामाजिक एवं आर्थिक रूप से अधिकार सम्पन्न बनाने के लिए लड़कियों को स्नातक स्तर तक निःशुल्क शिक्षा मुहैया कराने के मकसद से महत्वाकांक्षी कार्यक्रम तैयार किये जा रहे हैं। नई सदी में महती चुनौतियों को महिलाओं पर पड़ने वाले प्रभाव के अध्ययन की आवश्यकता को रेखांकित किया जावे। संसद एवं राज्य विधान मण्डलों में महिलाओं को आरक्षण देने के लिए विधेयक की अनिश्चितताओं को देखते मुख्य चुनाव आयोग ने सुझाव दिया है कि राजनीतिक दलों को विधान सभाओं व संसदीय चुनावों में महिला प्रत्याशियों को उतारने का एक न्यूनतम प्रतिशत तय करने पर सहमत होना चाहिए।

भारत वर्ष में 1991 की जनगणना के अनुसार राष्ट्रीय अनुपात पुरुष व महिलाओं का 1000 : 927 है जबकि राजस्थान में यह अनुपात 1000 : 910 है। भारत वर्ष में साक्षरता की दर 52.2% है। राजस्थान में 38.6% है। राजस्थान में पुरुष साक्षरता 55.0% है जबकि महिला साक्षरता 20.4% ही है। महिलाओं की भागीदारी के महत्व की दृष्टि से राष्ट्रीय व राजस्थान का पुरुष एवं महिला अनुपात यहाँ दिया गया है तथा महिलाओं की भागीदारी कम रहने का मुख्य कारण अशिक्षा है इसलिए यहाँ साक्षरता की दर का उल्लेख किया गया है।

पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं की सक्रिय भागीदारी नहीं होने के कारणों में मुख्य रूप से महिलाओं का घरेलू कार्यों में व्यस्त रहना, रुचि का अभाव, अशिक्षित होने से पद के दायित्वों को नहीं समझना, पर्दाप्रथा, सामाजिक बन्धन, प्रशासनिक कार्यों से अनभिज्ञता, महिलाओं का सक्रोच करना, अनुभव की कमी, स्वयं के विवेक से निर्णय नहीं लिया जाना आदि कई कारणों से महिलाएँ अपने आप को असहाय महसूस करती हैं। महिलाएँ बैठकों में भी परिवार के किसी सदस्य को साथ लेकर आती हैं एवं उनकी भूमिका केवल उपस्थिति मात्र ही होती है।

अतः महिला जनप्रतिनिधियों को जागरूक बनाने के लिए प्रशिक्षण एवं शिविर आयोजित किये जाने चाहिए। महिला जनप्रतिनिधियों को उनके अधिकारों एवं कर्तव्यों का अहसास दिलाना होगा ताकि अशिक्षित महिला जनप्रतिनिधि भी नियमों के दायरे में अपनी बात मनवा सके। महिलाओं की भागीदारी केवल आरक्षण के आधार पर ही सम्भव नहीं होगी। आरक्षण से केवल पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं की संख्या जरूर बढ़ेगी लेकिन व्यावहारिक स्वरूप नहीं होगा। महिलाओं की पंचायती राज संस्थाओं में व्यावहारिक भागीदारी निश्चित करने के लिए भरसक प्रयत्नों की आवश्यकता है जिसमें मुख्य रूप से ग्राम, पंचायत समिति एवं जिला स्तर पर सेमीनार, प्रशिक्षण शिविर तथा साक्षरता अभियान

आदि घलाकर महिलाओं में जागृति पैदा की जावे ताकि उनको अधिकारों एवं कर्तव्यों का अहसास हो सके। महिला विचार-गोष्ठियाँ ग्राम स्तर पर होनी चाहिए। महिला शिक्षा का प्रसार, महिला संगठन, महिला प्रशिक्षण आदि महिलाओं पर विशेष ध्यान दिया जाकर महिलाओं की वास्तविक भागीदारी पंचायती राज संस्थाओं में बढ़ायी जा सकती है।

### सीमित परिवार का नियम चुनाव लड़ने की योग्यता

#### में जोड़ने सम्बन्धी प्रावधान पर प्रतिक्रिया

पंचायती राज अधिनियम, 1994 में जोड़ी गई एक नई व्यवस्था है। इसका मुख्य उद्देश्य जनसंख्या पर नियन्त्रण करना एवं परिवार कल्याण कार्यक्रम को बढ़ावा देना है। इसके अनुसार ऐसे व्यक्ति पंचायती राज संस्था के लिए प्रत्याशी नहीं हो सकते जिनके इस अधिनियम के प्रभावशील होने की तिथि के पश्चात् बच्चों की संख्या दो से अधिक हो जाती है। दूसरे शब्दों में यह कह सकते हैं कि यदि किसी व्यक्ति के इस अधिनियम के प्रभाव में आने की तिथि को दो से अधिक बच्चे हैं तो उस तिथि के बाद उसके और कोई बच्चा नहीं होना चाहिए अन्यथा वह चुनाव लड़ने के अयोग्य हो जायेगा। पंचायती राज संस्थाओं में सीमित परिवार का जो नियम जोड़ा गया है। इसके बारे में उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया जानने का प्रयास किया गया है। उत्तरदाताओं से इस सम्बन्ध में प्राप्त प्रतिक्रिया का उल्लेख तालिका 7.34 में किया गया है।

तालिका-7.34

#### सीमित परिवार के चुनाव नियम के प्रावधान पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	सीमित परिवार के चुनाव नियम पर प्रतिक्रिया	
		हाँ	नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	94 (94 00)	6 (6 00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बन्ध	33 (100 00)	33 (100 00)	•
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्ध	67 (100 00)	61 (91 04)	6 (9 96)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	45 (90 04)	5 (10 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	88 (88 00)	12 (12 00)
योग	250 (100 00)	227 (90 80)	23 (9 20)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

उत्तरदाताओं के अभिमत से इत होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग में 94 00%, कार्मिक वर्ग में 90 00% एवं नागरिक वर्ग में 88 00% ने सीमित परिवार के नियम को सही बतलाया है जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग में 6 00%, कार्मिक वर्ग के 10 00% एवं नागरिक वर्ग में 12 00% ने नियम को गलत बतलाया है।

अतः उत्तरदाताओं में समग्र रूप से 90 80% ने सही 9 20% ने गलत बतलाया है। उत्तरदाताओं के अभिमत से जिसमें जनप्रतिनिधि, कार्मिक एवं नागरिक सभी वर्ग के उत्तरदाता हैं। उनमें अधिकांश ने पंचायती राज सस्याओं में दो बच्चों से अधिक सन्तान वालों को अधिनियम के क्रियान्वित के पश्चात् अयोग्य मानने के सरकारी नियम को सराहना की है तथा इस नियम को सही बताया है।

### सीमित परिवार के नियम का चुनावों पर प्रभाव

पंचायती राज सस्याओं में चुनाव लड़ने के लिए नवीन अधिनियम में दो सन्तानों की जो अर्हता रखी गयी है। उसको 90 80% उत्तरदाताओं ने उचित ठहराया है। अतः इस नियम से पंचायती राज सस्याओं के चुनावों में क्या प्रभाव पड़ा इसकी उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जो अभिमत दिया है उसका विवरण तालिका 7.35 में दिया गया है।

तालिका-7.35

सीमित परिवार के नियम का चुनाव पर प्रभाव के बारे में प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	सीमित परिवार के नियम का प्रभाव			
		अ	ब	स	द
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	73 (73 00)	-	27 (27 00)	-
(अ) दोनों व्यवस्था	33 (100 00)	27 (81 82)	-	6 (18 18)	-
(ब) वर्तमान व्यवस्था	67 (100 00)	46 (68 66)	-	21 (31 34)	-
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	37 (74 00)	-	13 (26 00)	-
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	85 (85 00)	-	15 (15 00)	-
योग	250 (100 00)	195 (78 00)	-	55 (22 00)	-

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

### नियम का प्रभाव—सकेत—

- (अ) परिवार नियोजन के प्रति जागरूकता बढ़ी है।
- (ब) जनता नाराज हुई है।
- (स) अच्छे एवं अनुभवी लोग चुनाव नहीं लड़ सकते हैं।
- (द) अन्य कारण।

उत्तरदाताओं के अभिमत विश्लेषण करने पर ज्ञात होता है कि जनप्रतिनिधि वर्ग में 73.00% कार्मिक वर्ग में 74.00% एवं नागरिक वर्ग में 85.00% उत्तरदाताओं के अभिमत से परिवार नियोजन के प्रति जागृति एवं जनसंख्या नियन्त्रण होना तथा जनप्रतिनिधि वर्ग में 27.00%, कार्मिक वर्ग में 13.00% एवं नागरिक वर्ग में 15% उत्तरदाताओं के अभिमत से अच्छे एवं अनुभवी लोग चुनाव नहीं लड़ सकते आदि कारण बताये हैं। अतः समग्र उत्तरदाताओं में से 78.00% ने परिवार नियोजन के प्रति जागरूकता बढ़ना एवं 22% ने अच्छे एवं अनुभवी लोगों का चुनाव नहीं लड़ना अवगत करवाया है।

### आरक्षण व्यवस्था एवं कार्यप्रणाली पर प्रतिक्रिया

पचायती राज संस्थाओं में सभी वर्गों के व्यक्तियों को सम्यक् प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करने के लिए संविधान संशोधन अधिनियम के माध्यम से जो व्यवस्थाएँ की गयी हैं उनका अनुसरण करते हुए राजस्थान सरकार ने भी नवीन पचायती राज अधिनियम, 1994 में आवश्यक प्रावधानों का समावेश किया है। अधिनियम में प्रावधान किया है कि प्रत्येक पचायती राज संस्था में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थान अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों के लिए उस क्षेत्र में इन वर्गों की जनसंख्या के अनुपात में आरक्षित किये जायेंगे और ऐसे स्थान सम्बन्धित पचायती राज संस्था में विभिन्न वर्गों व निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम द्वारा आवंटित किये जायेंगे। इस प्रकार आवंटित स्थानों में से कम से कम एक-तिहाई स्थान इन वर्गों की महिलाओं के लिए आरक्षित होंगे। इसके साथ ही प्रत्येक पचायती राज संस्था में प्रत्येक निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल संख्या के एक-तिहाई स्थान अनुसूचित जातियों, जनजातियों व पिछड़े वर्गों की महिलाओं के लिए आरक्षित स्थानों सहित, आरक्षित किये जायेंगे और ये स्थान भी चक्रानुक्रम से ऐसी रीति से आवंटित होंगे जो सरकार द्वारा निर्धारित किये जाएँ।

इसी प्रकार राजस्थान पचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 16 में संविधान में दिये गये प्रावधानों की अनुपालना में विभिन्न पचायती राज संस्थाओं के अध्यक्षों या सरपंचों, प्रधानों और जिला प्रमुखों के पदों को अनुसूचित जातियों, जनजातियों, पिछड़े वर्गों और महिलाओं के लिए आरक्षित किये जाने से सम्बन्धित प्रावधान भी किये गये हैं। समस्त वर्गों के लिए आरक्षित किये जाने वाले स्थानों को चक्रानुक्रम में बारी-बारी से आवंटित किये जाने की व्यवस्था की गयी है।

इससे किसी भी निर्वाचन क्षेत्र के व्यक्तियों में उस निर्वाचन क्षेत्र के सदा के लिए आरक्षित हो जाने की आशंका या चिन्ता अन्य वर्गों में विकसित नहीं होगी। आरक्षण की यह व्यवस्था—(i) अनुसूचित जाति, (ii) अनुसूचित जनजाति, (iii) अन्य पिछड़ा वर्ग (iv)

अनुसूचित जाति, जनजाति की महिलाएँ एव (v) सामान्य वर्ग की महिलाओं के लिए किया गया है। आरक्षण की यह व्यवस्था पंच, सरपंच, प्रधान एवं प्रमुख के पदों के लिए की गई है।

आरक्षण व्यवस्था को लागू करने का एकमात्र उद्देश्य निम्न वर्ग के लोगों का सर्वांगीण विकास करना है। महिलाएँ समाज का एक महत्वपूर्ण अंग हैं। इसलिए महिलाओं को विकास की धारा में जोड़ने के लिए उन्हें आरक्षण द्वारा पुरुषों के साथ कंधे से कंधा मिलाकर चलाने से विकास को बल मिलाया।

पचायती राज संस्थाओं में आरक्षण से इनकी कार्य-प्रणाली, कुशलता व संगठन पर पड़े प्रभाव के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जो प्रतिक्रिया व्यक्ति की है उसे निम्न तालिका 7.36 में दर्शाया गया है।

तालिका-7.36

आरक्षण व्यवस्था से पड़ने वाले प्रभावों पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	पचायती राज संस्थाओं में आरक्षण व्यवस्था का प्रभाव (सकेत)						
		1	2	3	4	5	6	7
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100.00)	73 (73.00)		8 (8.00)	14 (14.00)	31 (31.00)		-
अ) दोनों व्यवस्था	33 (100.00)	21 (63.64)		3 (9.09)	3 (9.09)	18 (54.55)	-	9 (9.09)
ब) वर्तमान व्यवस्था	67 (100.00)	52 (77.61)		5 (7.46)	11 (16.42)	13 (19.40)		-
कार्यिक वर्ग	50 (100.00)	29 (58.00)	9 (18.00)	24 (48.00)	9 (18.00)		4 (8.00)	-
जगतीक वर्ग	100 (100.00)	84 (84.00)		24 (24.00)	35 (35.00)	14 (14.00)	-	2 (2.00)
योग	250 (100.00)	186 (74.40)	9 (3.60)	56 (22.40)	58 (23.20)	45 (18.00)	4 (1.60)	5 (2.00)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

आरक्षण व्यवस्था का प्रभाव—सकेत

- 1 पचायती राज संस्थाओं में जनभागीदारी बढ़ेगी।
- 2 संस्थाओं को निर्णय लेने की शक्तियाँ मिलेंगी।
- 3 स्थानीय समस्याओं पर ज्यादा ध्यान दिया जायेगा।
- 4 विकास अच्छा होगा।



- 5 विपरीत असर पड़ेगा।
- 6 कोई परिवर्तन नहीं।
- 7 प्रत्युत्तर नहीं दिया।

पचायती राज सस्थाओं में आरक्षण व्यवस्था से उनकी कार्यप्रणाली क्षमता कुशलता पर पड़ने वाले प्रभाव के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर कार्मिक वर्ग में 58.00% जनप्रतिनिधि वर्ग में 73.00% नागरिक वर्ग में 84.00% समग्र उत्तरदाताओं में से 74.40% ने पचायती राज सस्थाओं में जनभागीदारी का बढ़ना अवगत करवाया है। कार्मिक वर्ग में 18.00% ने सस्थाओं को निर्णय लेने की शक्तियाँ मिलना अवगत करवाया है। जनप्रतिनिधि वर्ग में 8.00% कार्मिक वर्ग में 48.00% एवं नागरिक वर्ग में 24.00% न स्थानीय समस्याओं पर ज्यादा ध्यान दिया जाना अवगत करवाया है। जनप्रतिनिधि वर्ग में 14.00% कार्मिक वर्ग में 9.00% एवं नागरिक वर्ग में 35.00% ने विकास अच्छा होना अवगत करवाया है। जनप्रतिनिधि वर्ग में 31.00% एवं नागरिक वर्ग में 14.00% ने विपरीत प्रभाव पड़ना अवगत करवाया है। दोनों व्यवस्थाओं से सम्बन्धित जनप्रतिनिधि वर्ग के 9.09% एवं नागरिक वर्ग के 2.00% ने इस बारे में कोई प्रत्युत्तर नहीं दिया है।

अतः समग्र उत्तरदाताओं में से 74.40% ने जनभागीदारी का बढ़ना 3.60% ने सस्थाओं को निर्णय लेने की शक्तियाँ मिलना 22.40% ने सस्थाओं पर ज्यादा ध्यान दिया जाना 23.20% ने विकास अच्छा होना अवगत करवाया है वहीं दूसरी ओर 18.00% उत्तरदाताओं ने विपरीत प्रभाव पड़ना एवं 1.60% ने कोई परिवर्तन नहीं होना भी अवगत करवाया है। शेष 2.00% उत्तरदाताओं ने इस सम्बन्ध में कोई प्रत्युत्तर नहीं दिया है।

अतः उत्तरदाताओं के अभिमत विश्लेषण से स्पष्ट होता है कि 78.40% ने पचायती राज सस्थाओं में आरक्षण से नकारात्मक प्रभाव पड़ना एवं 21.6% ने नकारात्मक प्रभाव पड़ना अवगत करवाया है।

### सरपंच/प्रधान/जिला प्रमुख की नवीन व पुरानी व्यवस्था में भूमिका का तुलनात्मक विश्लेषण

पचायती राज की पुरानी व्यवस्था से नवीन व्यवस्था में सरपंच प्रधान एवं जिला प्रमुख भूमिका अधिक प्रभावी सक्रिय एवं उपादेयता के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर 77.20% उत्तरदाताओं ने इनकी भूमिका अधिक प्रभावी सक्रिय एवं उपादेय होना अवगत करवाया है जबकि 19.60% ने नकारात्मक प्रत्युत्तर दिया है शेष 3.20% ने कोई प्रतिक्रिया व्यक्त नहीं की है। विभिन्न श्रेणीवार उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया को तालिका 7.37 में उल्लेखित किया गया है।

## तालिका-7.37

सरपच/प्रधान/जिला प्रमुख की नवीन व पुरानी  
व्यवस्था में भूमिका का तुलनात्मक विश्लेषण

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया		
		हाँ	नहीं	जानकारी नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	76 (76 00)	21 (21 00)	3 (3 00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	18 (54 55)	15 (45 45)	-
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	58 (86 56)	6 (8 96)	3 (4 48)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	33 (66 00)	17 (34 00)	-
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	84 (84 00)	11 (11 00)	5 (5 00)
योग	250 (100 00)	193 (77 20)	49 (19 60)	8 (3 20)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका में उत्तरदाताओं के श्रेणीवार विश्लेषण से ज्ञात होता है कि पचायती राज की पुरानी व्यवस्था की अपेक्षा नवीन व्यवस्था में परिवर्तन आया है। नवीन व्यवस्था से सरपच, प्रधान एवं जिला प्रमुख की भूमिका को जनप्रतिनिधि वर्ग के 76 00%, कार्मिक वर्ग के 66 00% एवं नागरिक वर्ग के 84 00% उत्तरदाताओं ने अधिक प्रभावी, सक्रिय एवं उपादेय होना बताया है जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग के 21 00%, कार्मिक वर्ग के 34 00% एवं नागरिक वर्ग के 11 00% उत्तरदाताओं ने इनकी भूमिका को सक्रिय एवं उपादेय नहीं बतलाया है शेष जनप्रतिनिधि वर्ग के 3 00% एवं नागरिक वर्ग के 5 00% ने कोई विचार व्यक्त नहीं किये हैं।

अतः विश्लेषण से यह स्पष्ट होता है कि अधिकांश 77 20% उत्तरदाताओं के अभिमत से सरपच, प्रधान एवं जिला प्रमुख की भूमिका अधिक सक्रिय, प्रभावी एवं उपादेय नवीन व्यवस्था में हुई है जो कि पचायती राज संस्थाओं की सफलता के लिए शुभ माना जा सकता है।

समग्र उत्तरदाताओं में से 77 20% उत्तरदाताओं के अभिमत से सरपच, प्रधान एवं जिला प्रमुख की भूमिका अधिक प्रभावी, सक्रिय एवं उपादेय हुई है तो अब प्रश्न यह उठता

है कि इनमें से अधिक प्रभावी कौन हुआ है ? इसके प्रत्युत्तर में उत्तरदाताओं से प्राप्त जानकारी का विवरण तालिका 7.38 में दिया गया है।

तालिका-7.38

सरपंच/प्रधान/प्रमुख में से सर्वाधिक प्रभावशाली  
के बारे में उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	पंचायती राज संस्थाओं में आशय व्यवस्था का प्रभाव (संकेत)				
		सरपंच	प्रधान	जिला प्रमुख	सभी	प्रत्युत्तर नहीं दिया
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	57 (57 00)		26 (26 00)	12 (4 00)	5 (5 00)
अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	16 (48 48)		6 (18 18)	6 (18 18)	5 (15 15)
ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	41 (61 19)		20 (29 85)	6 (8 96)	
कार्यिक वर्ग	50 (100 00)	29 (58 00)	4 (8 00)	5 (10 00)	6 (12 00)	6 (12 00)
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	49 (49 00)		24 (24 00)	20 (20 00)	7 (7 00)
योग	250 (100 00)	135 (54 00)	4 (1 60)	55 (22 00)	38 (15 20)	18 (7 20)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

उपर्युक्त तालिका के अवलोकन से ज्ञात होता है कि सभी श्रेणी के उत्तरदाताओं के विचारों से 54.00% ने सबसे अधिक प्रभावी सरपंच को बताया है 1.60% ने प्रधान को 22.00% ने जिला प्रमुख को एवं 15.20% ने सभी को प्रभावी होना अवगत करवाया है जबकि 7.20% ने इस सम्बन्ध में अभिमत जाहिर नहीं किया है।

अतः विश्लेषण से स्पष्ट होता है कि नवीन व्यवस्था में सबसे ज्यादा प्रभावी सरपंच को माना गया है जबकि प्रधान सबसे कम प्रभावी रहा है। ग्राम पंचायत ग्रामीण विकास की आधारभूत इकाई होने के कारण अधिकार ग्राम पंचायतों को नवीन अधिनियम में दिये गये हैं इसलिए सरपंचों को अधिकार मिलने से सरपंच ज्यादा प्रभावी एवं शक्तिशाली हुए हैं।

## पंचायती राज सस्थाओं में समन्वय एवं सहयोग के बारे में प्रतिक्रिया

पंचायती राज सस्थाओं ग्राम पंचायत पंचायत समिति एवं जिला परिषद् में समन्वय व सहयोग के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर 58 00% उत्तरदाताओं ने इन सस्थाओं के बीच नवीन व्यवस्था में समन्वय एवं सहयोग नहीं रहना अवगत करवाया है केवल 33 60% ने ही समन्वय व सहयोग रहना बतलाया है। उत्तरदाताओं से प्राप्त जानकारी का विवरण तालिका 7 39 में दर्शाया गया है।

तालिका-7 39

### पंचायती राज सस्थाओं में समन्वय व सहयोग पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	समन्वय व सहयोग पर प्रतिक्रिया		
		हाँ	नहीं	जानकारी नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	23 (23 00)	72 (72 00)	5 (5 00)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	3 (9 09)	27 (81 82)	3 (9 09)
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	20 (29 85)	45 (67 16)	2 (2 99)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	26 (52 00)	24 (48 00)	-
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	35 (35 00)	49 (49 00)	16 (16 00)
योग	250 (100 00)	84 (33 60)	145 (58 00)	21 (8 40)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका के अवलोकन से ज्ञात होता है कि पंचायती राज सस्थाओं में अच्छा समन्वय एवं सहयोग नवीन अधिनियम से कम हुआ है। जनप्रतिनिधि वर्ग जो कि ग्राम पंचायत पंचायत समिति एवं जिला परिषद् से जुड़ा हुआ रहता है। उनके अभिमत से 72 00% उत्तरदाताओं ने समन्वय एवं सहयोग नहीं होना अवगत करवाया है। कार्मिक वर्ग में 48 00% एवं नागरिक वर्ग में 49 00% ने अपनी समन्वय एवं सहयोग का अभाव बतलाया है। जनप्रतिनिधि वर्ग में केवल 23 00% कार्मिक वर्ग में 52 00% एवं नागरिक वर्ग में 35 00% उत्तरदाताओं ने ही सहयोग व समन्वय होना अवगत करवाया है। अतः उत्तरदाताओं के प्राप्त अभिमत विश्लेषण से यह सहज ही कहा जा सकता है कि नवीन

व्यवस्था ने ग्राम पंचायत पंचायत समिति एवं जिला परिषद् में समन्वय एवं सहयोग को कम किया है जो कि पंचायती राज की असफलता का कारण भविष्य में बन सकता है।

### पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न स्तरों में समन्वय एवं सहयोग के सम्बन्ध में सुझाव

ग्राम पंचायत पंचायत समिति एवं जिला परिषद् में नवीन अधिनियम के बाद समन्वय एवं सहयोग कम हो गया है। इसके सम्बन्ध में उत्तरदाताओं ने जो सुझाव दिये हैं उनका विवरण तालिका 7.40 में दिया गया है।

तालिका-7.40

पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न स्तरों में समन्वय एवं सहयोग के सम्बन्ध में सुझाव

क्र.सं.	विभिन्न स्तरों में समन्वय एवं सहयोग के लिए सुझाव	प्रतिशत
1	दलीय आधार पर चुनाव नहीं होने चाहिए।	38.62
2	सरपंच को पंचायत समिति एवं प्रधान को जिला परिषद् का मताधिकार के साथ सदस्य बनाया जाना चाहिए।	55.86
3	प्रधान एवं जिला प्रमुख का सरपंच की तरह प्रत्यक्ष चुनाव होना चाहिए।	3.45
4	पुरानी व्यवस्था पुनः आरम्भ की जानी चाहिए।	17.24
5	प्रस्तावों की त्रिवार्षिकी निश्चित की जानी चाहिए।	3.45
6	अधिकारियाँ एवं जनप्रतिनिधियाँ को ग्रामसभा की बैठकों में भाग लेने की अनिवार्यता की जानी चाहिए।	4.14

पंचायती राज संस्थाओं का विभिन्न स्तर पर आपसी समन्वय एवं सहयोग बढ़ाने हेतु उत्तरदाताओं ने जो उपर्युक्त सुझाव दिये हैं उनमें मुख्य रूप से 55.86% उत्तरदाताओं के अभिमत से सरपंच को पंचायत समिति एवं प्रधान को जिला परिषद् का मताधिकार के साथ सदस्य बनाया जाना चाहिए। दूसरा सुझाव दलीय आधार पर जो चुनाव व्यवस्था को गई है उसको समाप्त किया जाना चाहिए क्योंकि 38.62% उत्तरदाताओं के अभिमत से विभिन्न स्तर पर अलग-अलग दल के संस्था प्रधान रहने से उनमें तालमेल एवं समन्वय का अभाव रहता है तथा दलीय आधार पर चुनाव करवाने से ग्रामों में गुटबाजों व द्वेष भावना फैलती है। अतः पंचायती राज संस्थाओं में बेहतर आपसी सहयोग एवं समन्वय बढ़ाने हेतु इन सुझावों को त्रिवार्षिकी तथा 17.24% उत्तरदाताओं ने पुरानी व्यवस्था पुनः लागू करने का सुझाव दिया है। कुछ उत्तरदाताओं जिनका प्रतिशत 3.45% है उन्होंने प्रधान एवं जिला प्रमुख का चुनाव भी प्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली जैसे सरपंच का चयन किया जाता है का भी सुझाव दिया है।

## पंचायती राज संस्थाओं के कार्मिक एवं जनप्रतिनिधि वर्ग के कार्य सन्तुष्टि पर प्रतिक्रिया

चयनित उत्तरदाताओं से यह भी जानकारी करने का प्रयास किया गया है कि पंचायती राज के अधिकारी कर्मचारी एवं जनप्रतिनिधि जनता का कार्य करते भी हैं या नहीं ? इन संस्थाओं के कार्मिक एवं जनप्रतिनिधियों को कार्य-सन्तुष्टि के बारे में चयनित उत्तरदाताओं में से 76.80% प्रतिशत उत्तरदाताओं का इस वर्ग से सम्पर्क किया जाना अवगत करवाया है जबकि 23.20% ने सम्पर्क नहीं किया है। जिन 192 (76.80%) उत्तरदाताओं ने अपने कार्य के लिए पंचायती राज के अधिकारियों, कर्मचारियों एवं जनप्रतिनिधियों से सम्पर्क किया है उनसे कार्य-सन्तुष्टि के बारे में जानकारी करने पर जो विचार व्यक्त किये हैं उसकी प्रतिक्रिया तालिका 7.41 में दी गयी है।

**तालिका-7.41**  
**कार्य सन्तुष्टि पर प्रतिक्रिया**

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	सम्पर्क करने वालों की सं.	कार्य के बारे में प्रतिक्रिया		
			कार्य हुआ	कार्य नहीं हुआ	प्रत्युत्तर नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100	90 (100.00)	79 (87.88)	9 (10.00)	2 (2.22)
(अ) दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध	33	29 (100.00)	29 (100.00)	-	-
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67	61 (100.00)	50 (81.97)	9 (14.75)	2 (3.28)
कार्मिक वर्ग	50	39 (100.00)	33 (84.62)	5 (12.82)	1 (2.56)
नागरिक वर्ग	100	63 (100.00)	49 (77.78)	10 (15.87)	4 (6.35)
योग	250	192 (100.00)	161 (83.85)	24 (12.50)	7 (3.65)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

पंचायती राज संस्थाओं में कार्य सन्तुष्टि के बारे में जानकारी करने पर जनप्रतिनिधि वर्ग के 87.88% कार्मिक वर्ग के 84.62% एवं नागरिक वर्ग के 77.78% उत्तरदाताओं ने कार्य का होना अर्थात् कार्य-सन्तुष्टि से एवं जनप्रतिनिधि वर्ग के 10.00% कार्मिक वर्ग के 12.82%

एव नागरिक वर्ग के 15.87% ने कार्य नहीं होना अवगत करवाया है शेष उत्तरदाताओं ने इस बारे में प्रत्युत्तर नहीं दिया है।

अतः समग्र रूप से उत्तरदाताओं के अभिमत से 83.85% के कार्य होने से पचायती राज संस्थाओं के अधिकारियों, कर्मचारियों एवं जनप्रतिनिधियों के कार्य से सन्तुष्टि एवं 12.50% के कार्य नहीं होने से असन्तुष्टि पायी गयी है। शेष 3.65% से प्रत्युत्तर प्राप्त नहीं होने से कोई प्रतिक्रिया नहीं होना अवगत हुआ है।

### अविश्वास प्रस्ताव के नवीन प्रावधानों पर प्रतिक्रिया

किसी पचायत राज संस्था के अध्यक्ष या उपाध्यक्षों में विश्वास का अभाव अभिव्यक्त करने वाला कोई प्रस्ताव अगली उप-धाराओं में अधिक विस्तृत प्रक्रिया के अनुसार किया जा सकेगा। (धारा 37) प्रस्ताव करने के आशय का ऐसा लिखित नोटिस निर्वाचित सदस्यों के एक तिहाई से अन्यून द्वारा हस्ताक्षरित हो। तत्पश्चात् सक्षम अधिकारी ऐसी बैठक को अध्यक्षता करेगा और उपस्थित सदस्यों के समक्ष उस प्रस्ताव को पढ़ेगा जिस पर विचार करने के लिए बैठक बुलाई गई है और उसे विचार-विमर्श के लिए खुला घोषित करेगा। विचार-विमर्श के समाप्त होने पर छोटे या उक्त कास्तावधि की समाप्ति इनमें से जो भी पहले हो प्रस्ताव मतदान के लिए रखा जायेगा।

यदि प्रस्ताव सम्बन्धित पचायती राज संस्था के निर्वाचित सदस्यों के दो-तिहाई से अन्यून के समर्थन से पारित हो जाए तो—

- (क) अध्यक्षता करने वाला अधिकारी इस तथ्य को सम्बन्धित पचायती राज संस्था के कार्यालय के सूचना पट्ट पर उसका एक नोटिस चिपका कर और उसे राजपत्र में अधिसूचित करवा के प्रकाशित कराएगा, और
- (ख) सम्बन्धित अध्यक्ष या उपाध्यक्ष उस तारीख को जिससे उक्त नोटिस पूर्वोक्त कार्यालय के सूचना पट्ट पर चिपकाया जाता है, इस रूप में पद धारण करना बन्द कर देगा और पद रिक्त कर देगा।

अधिनियम में प्रावधान है कि प्रस्ताव का कोई भी नोटिस किसी अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के पद-ग्रहण करने के दो वर्ष के भीतर नहीं दिया जायेगा। अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के प्रति अविश्वास के प्रस्ताव पर विचार करने के लिए किसी बैठक के गठन के लिए गणपूर्ति उसमें मतदान करने के हकदार व्यक्तियों की कुल संख्या की एक-तिहाई से होगी। अविश्वास प्रस्ताव के नवीन प्रावधान के बारे में जो ऊपर वर्णित है इनके बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जो प्रतिक्रिया व्यक्त की है उसको तालिका 7.42 में दर्शाया गया है।

तालिका-7 42

## अविश्वास प्रस्ताव के नवीन प्रावधान की जानकारी पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	प्रावधान की जानकारी		
		हाँ	नहीं	प्रत्युत्तर नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	75 (75 00)	20 (20 00)	5 (5 00)
(अ) दोना व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	24 (72 73)	9 (27 27)	-
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	51 (76 12)	11 (16 46)	5 (7 46)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	45 (90 00)	5 (10 00)	-
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	62 (62 00)	36 (36 00)	2 (2 00)
योग	250 (100 00)	182 (72 80)	61 (24 40)	7 (2 80)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

चयनित उत्तरदाताओं से अविश्वास प्रस्ताव के नवीन प्रावधान के बारे में जानकारी करने पर जनप्रतिनिधि वर्ग के 75 00% कार्मिक वर्ग के 90 00% एवं नागरिक वर्ग में 62 00% उत्तरदाताओं को जानकारी होना एवं जनप्रतिनिधि वर्ग के 20 00% कार्मिक वर्ग के 10 00% एवं नागरिक वर्ग के 36 00% को जानकारी नहीं होना पाया गया है। शेष जनप्रतिनिधि वर्ग के 5 00% एवं नागरिक वर्ग के 2 00% उत्तरदाताओं ने इस बारे में कोई प्रत्युत्तर नहीं दिया है।

अतः समग्र रूप से उत्तरदाताओं में 72 80% को जानकारी होना पाया गया जबकि 24 40% को जानकारी नहीं है। शेष 2 80% ने प्रत्युत्तर नहीं दिया है।

दो वर्ष तक अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाने के सरकारी नियम पर प्रतिक्रिया

जिन 182 (72 80%) उत्तरदाताओं को नवीन अधिनियम में अविश्वास प्रस्ताव की जानकारी है उनसे दो वर्ष तक अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाने के सरकारी निर्णय पर प्रतिक्रिया जानने पर उनमें से जनप्रतिनिधि वर्ग के 89 33%, कार्मिक वर्ग के 93 33% एवं नागरिक वर्ग के 88 71% ने सही माना है जबकि कार्मिक वर्ग के 6 67%, जनप्रतिनिधि वर्ग के 10 67% एवं नागरिक वर्ग के 8 06% ने गलत माना है। शेष नागरिक वर्ग के 3 23% ने प्रत्युत्तर नहीं दिया है। उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया को निम्न तालिका 7 43 में दर्शाया गया है।



## तालिका-7 43

## अविश्वास प्रस्ताव के सरकारी नियम पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	प्रावधान की जानकारी	कार्य के बारे में प्रतिक्रिया		
			सही	गलत	जवाब नहीं दिया
जनप्रतिनिधि वर्ग	100	75 (100 00)	67 (89 33)	9 (10 00)	
(अ) दोनो व्यवस्था से सम्बद्ध	33	24 (100 00)	18 (75 00)	6 (25 00)	
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67	51 (100 00)	49 (96 08)	2 (3 92)	
कार्मिक वर्ग	50	45 (100 00)	42 (93 33)	3 (6 67)	-
भारिक वर्ग	100	62 (100 00)	55 (88 71)	5 (8 06)	2 (3 23)
योग	250	182 (100 00)	164 (90 91)	16 (8 79)	2 (1 10)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

तालिका में उल्लेखित उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया से स्पष्ट होता है कि 90 11% उत्तरदाताओं के अभिमत से दो वर्ष तक अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाने का सरकारी प्रावधान उचित है जबकि 8 79% उत्तरदाताओं के अभिमत से गलत है शेष 1 10% उत्तरदाताओं ने जवाब नहीं दिया है। अतः उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया से नवोन अधिनियम में अविश्वास प्रस्ताव के लिए रखा गया दो वर्ष का सरकारी नियम उचित है।

## सामान्य वार्ड एवं आरक्षित पद के बारे में प्रतिक्रिया

सामान्य वार्ड से विजयी जनप्रतिनिधि आरक्षित पद हेतु, जो उसी वर्ग का है चुना जाना उचित है या नहीं ? इस सम्बन्ध में 71 20% उत्तरदाताओं ने पक्ष में एवं 28 80% उत्तरदाताओं ने विपक्ष में अभिमत प्रकट किया है।

## नवीन पंचायती राज व्यवस्था से सन्तुष्टि के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

पंचायती राज अधिनियम 1994 के बाद नवीन पंचायती राज व्यवस्था से सन्तुष्टि के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जो प्रतिक्रिया प्राप्त हुई है उसको तालिका 7 44 में दर्शाया गया है।

## तालिका-7 44

## नवीन पंचायती राज व्यवस्थाओं से सन्तुष्टि पर प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं की श्रेणी	संख्या	नवीन पंचायती राज व्यवस्था से सन्तुष्टि पर प्रतिक्रिया		
		सन्तुष्ट	आंशिक सन्तुष्ट	सन्तुष्ट नहीं
जनप्रतिनिधि वर्ग	100 (100 00)	52 (52 00)	21 (21 00)	27 (27 00)
(अ) दोनो व्यवस्था से सम्बद्ध	33 (100 00)	12 (36 36)	9 (27 28)	12 (36 36)
(ब) वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध	67 (100 00)	40 (59 70)	12 (17 91)	15 (22 39)
कार्मिक वर्ग	50 (100 00)	27 (54 00)	23 (46 00)	-
नागरिक वर्ग	100 (100 00)	73 (73 00)	12 (12 00)	15 (15 00)
योग	250 (100 00)	152 (60 80)	56 (22 40)	42 (16 80)

कोष्ठक (%) में प्रतिशत दर्शाया गया है।

नवीन पंचायती राज व्यवस्था के बारे में तालिका में जो प्रतिक्रिया उल्लेखित की गई है इसके आधार पर जनप्रतिनिधि वर्ग में से 52 00% ने सन्तुष्टि, 21 00% ने आंशिक रूप से सन्तुष्टि एवं 27 00% ने असन्तुष्टि जाहिर की है।

कार्मिक वर्ग में 54 00% ने सन्तुष्टि एवं 46 00% ने आंशिक रूप से सन्तुष्टि प्रकट की है। नागरिक वर्ग में 73 00% ने सन्तुष्टि, 12 00% ने आंशिक रूप से सन्तुष्टि एवं 15 00% ने असन्तुष्टि जाहिर की है।

अतः समग्र उत्तरदाताओं के विश्लेषण पर दृष्टि डाले तो 60 80% ने सन्तुष्टि, 22 40% ने आंशिक रूप से सन्तुष्टि एवं 16 80% ने नवीन पंचायती राज व्यवस्था से असन्तुष्टि जाहिर की है। इस प्रकार केवल 16 80% उत्तरदाताओं ने ही नवीन पंचायती राज व्यवस्था के प्रति असन्तुष्टि जाहिर की है शेष उत्तरदाताओं ने सन्तुष्टि एवं आंशिक रूप से सन्तुष्टि जाहिर करने के कारण नवीन व्यवस्था को उचित कहा जा सकता है।

## सन्दर्भ

1. ब्राइस जेम्स मोडर्न डेमोक्रेसीज, न्यूयॉर्क, मैकमिलन, 1991 पृष्ठ 133
2. राजस्थान पत्रिका . कोट सस्करण, पृष्ठ 1, 8 जनवरी, 2000।

## समाहार सुधार-सुझावों के विशेष सन्दर्भ में

पंचायती राज व्यवस्था ग्राम्य जीवन की आत्मा में आत्मसात हो चुकी है जो लोकतन्त्र की आधारशिला, संस्कृति की सवाहक एवं कल्याणकारी राज्य की सकल्पना के आदर्श प्रतिमान के रूप में जानी जाती है। राजस्थान में 2 अक्टूबर, 1959 में पण्डित जवाहर लाल नेहरू ने प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण योजना का शुभारम्भ नागौर जिले से किया। 1953 के ग्राम पंचायत अधिनियम व पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम, 1959 को समामेलित करते हुए यह व्यवस्था पंचायती राज के लिए की गई। पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना के आरम्भ के वर्षों में इन संस्थाओं ने ग्रामीण विकास की दिशा में अच्छे परिणाम दिये लेकिन कुछ वर्षों बाद वित्तीय साधनों के अभाव एवं समय पर चुनाव नहीं होने के कारण संस्थाएँ अपने सौंपे गये दायित्वों को पूर्ण करने में असक्षम दिखाई देने लगीं। पंचायत राज संस्थाओं को सवैधानिक दर्जा देने, पंचायती राज व्यवस्था को अधिक सुदृढ़ करने हेतु देश के सभी राज्यों में पंचायती राज की अनिवार्यता एवं एकरूपता लाने के दृष्टिकोण से भारत सरकार द्वारा सविधान में 73वाँ सविधान संशोधन, अधिनियम, 1992 पारित कर लागू किया गया। केन्द्र सरकार के इस संशोधन अधिनियम की अनुपालना में राजस्थान में भी नवीन पंचायती राज अधिनियम, 1994 क्रियान्वित किया गया। शोध अध्ययन को आठ अध्यायों में विभक्त किया गया है जिनका शोध सारांश अग्रोलेखित है—

**प्रथम अध्याय :** अध्ययन परिचय एवं शोध प्रविधि—इस अध्याय में विकेन्द्रीकरण, विकास व कल्याण की संरक्षक इन संस्थाओं के बारे में शोध एवं सुझावों हेतु अनेक आयोग एवं समितियाँ बैठीं जिनकी अभिशप्ताओं पर आधारित इन संस्थाओं के कार्यकारी चरित्र पर अनेक प्रश्न-चिह्न लग गये तथा 1959 में राजस्थान में बलवतराय मेहता द्वारा अभिशपित पंचायतीराज की त्रिस्तरीय व्यवस्था को 73वें सवैधानिक संशोधन द्वारा नया स्वरूप प्रदान किया। अतः, लोकतन्त्र के आधार-स्तम्भ पंचायती राज के पुरातन एवं नूतन चरित्र जिसे आज दूसरा दशक होने जा रहा है का तुलनात्मक मूल्यांकन समय की आवश्यकता के अनुरूप महत्ता को भी उजागर करता है।

इस अध्ययन का उद्देश्य मूलतः यही है कि कैसे इन सस्याओं को प्रभावो—कार्य-कुशलता एवं लोकग्राह्य बनाया जाये। साथ ही खामियों एवं अच्छाइयों के सन्दर्भ में एक सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक तुलनात्मक विवेचन प्रस्तुत कर समस्या समाधान हेतु व्यावहारिक सुझाव प्रेषित किये जा सकें। शोध समय, साधन एवं परिस्थितियों के परिप्रेक्ष्य में राजस्थान राज्य के कोटा बारा, झालावाड़ जिले अध्ययन क्षेत्र हेतु चयनित कर ग्रामसभा, ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद स्तर पर शोध सूचनाएँ एकत्रित करने का प्रयास प्रथम समको के प्रतिदर्श चयन के एवं द्वितीय समको की उपलब्ध सामग्री के आधार पर किया गया है। इस प्रकार इस शोध विषय का क्षेत्र-सीमाएँ एवं शोध प्रविधि का परिस्थितियों के परिप्रेक्ष्य में निर्धारण किया गया है।

**द्वितीय अध्याय ग्रामीण भारत में प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की परम्परा एवं दर्शन एक सिंहावलोकन**—इस अध्याय में ग्रामीण भारत में प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की परम्परा एवं लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा एवं दर्शन को भारतीय सन्दर्भों एवं अर्थों में स्पष्ट करने का प्रयास किया गया है। भारत का अर्थात् हर क्षेत्र में सुदृढ़ रहा है। प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण एवं प्रजातन्त्र वैदिक काल से ही भारतीय राजनीतिक चिन्तन एवं राजनय का अंग रहा है। प्रजातन्त्र शब्द का वेदों में स्पष्ट उल्लेख मिलता है।

वैदिक काल से लेकर 1947 की आजादी की पूर्व संध्या तक के पड़ावों में प्रजातन्त्र एवं प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के विचार एवं सस्याओं ने अनेक उठार-चढ़ाव सत्ता-शासकों की निरकुशता एवं निर्णयों के सन्दर्भ में देखे। पंच फैसले, पंच परमेश्वर सभा-समिति तथा अन्य सामाजिक एवं जातीय पंचायतों के रूप में प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण हमेशा भारतीय राजनय की परम्परा का हिस्सा रहा है तथा ग्राम शासन एवं स्वशासन की सबसे छोटी इकाई रही है।

अनेक विदेशी सत्ताओं के शासन करने एवं अपने तानाशाही पूर्ण रवियों एवं इन सस्याओं के प्रति उदासीनता के परिचायक भी पंचायतीराज एवं प्रजातन्त्र की अवधारणा एवं सस्याएँ जीवित बनीं रही। इतने राजनीतिक, सांस्कृतिक एवं सैन्य आक्रमणों के परिचायक भी भारत में प्रजातान्त्रिक ग्रामीण मूलधार सस्याएँ अपने आपको मूल स्वरूप में बचा के रख सकीं। हालांकि विकसित एवं व्यवस्थित प्रारूप नहीं ले सकीं।

इस अध्याय में प्रजातन्त्र, विकेन्द्रीकरण की एवं प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के दर्शन को अलग-अलग स्पष्ट करते हुए ग्रामीण भारत में वैदिककालीन सस्कृति से लेकर 1947 के आजादी तक के कालखण्ड में प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की परम्परा का सिंहावलोकन किया गया है। वैदिक काल में 'दमून कृषि' डेमोक्रेसी (प्रजातन्त्र) शब्द प्रचलन में था तथा सभा एवं समिति तथा पंच-फैसला की प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा मौजूद थी। रामायण काल स्वर्णिम काल कहलाता है इन सस्याओं की भूमिका का। महाभारत के शान्ति-पर्व, मनुस्मृति तथा कौटिल्य के अर्थशास्त्र में स्थानीय शासन की इकाई के रूप में ग्राम की महत्ता को स्पष्ट किया गया है। मौर्य युग में ग्राम शासन की सबसे छोटी इकाई थी व ग्राम की जनता द्वारा चयनित व्यक्ति 'ग्रामिक' ग्राम का मुखिया था। गुप्त काल में भी ग्राम का मुखिया 'ग्रामिक' कहलाता था। 'सातवाहन शासन काल' में ग्राम में स्थानीय राजनीतिक सस्याएँ थीं। मध्यकाल में सल्तनत काल में ग्राम राज्य की सबसे छोटी इकाई थी जिसका मुखिया 'पटेल', 'लबरदार' या 'पंच' कहलाता था। मुगलकाल में भी ग्राम का प्रबन्धन ग्राम पंचायत द्वारा किया

जाता था। शासन में पचायत की महत्ता को स्वीकारा गया था। बौद्धिकाल में 16 गणराज्य गणतन्त्र के स्पष्ट प्रमाण हैं।

ब्रिटिश शासन काल में 1800 के लॉर्ड रिपन प्रस्ताव के तथा 1947 तक विभिन्न आयोगों एवं समितियों की अभिशपाओं के तथा अधिनियमों के आधार पर पूर्ण प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण को लागू किये जाने के प्रयास किये गये तथा स्वायत्तशासी सस्थाओं को मजबूत आधार प्रदान किया गया तथा उन्हें उत्तरदायी प्रतिनिधिक सस्थाओं का दर्जा दिया गया।

उपर्युक्त सिद्धान्तों से ज्ञातव्य है कि भारत में प्राचीन से अर्वाचीन काल (1947) तक लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की मौलिक भावना शासन तन्त्र में निहित थी। हालांकि मुगलकाल एवं ब्रिटिश काल में ग्रामीण सस्थाओं पर ज्यादा ध्यान नहीं दिया गया।

**तृतीय अध्याय :** में पचायती राज व्यवस्था में 73वें संवैधानिक संशोधन पूर्व प्रारूप का मरचनात्मक-कार्यात्मक विवेचन किया गया है। 73वें संवैधानिक संशोधन से पूर्व राजस्थान में पचायती राज व्यवस्था का प्रारूप 1953 के पचायती राज अधिनियम व 1959 के जिला परिषद् एवं पचायत समिति अधिनियमों पर मूलतः आधारित था तथा 1948 से लेकर 23 अप्रैल 1994 में राजस्थान पचायती राज अधिनियम 73वें संविधान संशोधन के अनुरूप पारित करने तक अनेक आयोग व समितियाँ बैठी जिन्होंने समय-समय पर पचायती राज व्यवस्था में परिवर्तन हेतु सुझाव दिये तथा सरकारी नियत के आधार पर जो परिवर्तन किये गये सभी का सांगोपाग वर्णन इस अध्याय में किया गया है। विदेशी शासन एवं स्वदेशी सामन्तशाही से मुक्त देश ने जब स्वतन्त्रता को हासिल की तो सामने अनेक चुनौतियाँ थीं जो लोकतन्त्र के सम्मुख मुँह बनाये खड़ी थीं। ऐसे समय में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के माध्यम से स्वशासन की स्थापना एवं उसकी सार्थकता तथा सफलता मुख्य उद्देश्य था। राजस्थान ने 1959 में तत्कालीन प्रधानमंत्री पण्डित जवाहर लाल नेहरू द्वारा नागौर में पचायतीराज व्यवस्था को महत्ता प्रदान करते हुए 1953 में राजस्थान पचायती राज अधिनियम पारित किया जिसमें ग्रामसभा का भी प्रावधान किया गया था।

1953 से 1993 तक के 40 वर्षों में इन सस्थाओं तथा—ग्रामसभा, ग्राम पचायत, पचायत समिति तथा जिला परिषद् ने अद्योपात अभिशपित परिवर्तनों से कैसे सगठन एवं कार्यकरण का प्रारूप प्राप्त कर प्रदत्त भूमिका निर्वहन किया। यही सब कुछ इस अध्याय में अपेक्षित उल्लेखित है।

**चतुर्थ अध्याय** में पचायतीराज व्यवस्था में 73वें संवैधानिक संशोधन प्रदत्त तन्त्र की संरचनात्मक कार्यात्मक विवेचना की गई है। पचायती राज व्यवस्था का पूर्ववर्ती प्रारूप राजनीतिक हित साधन मात्र का माध्यम बन कर रह गया था। कार्यकाल की अनिश्चितता चुनावों की अनिश्चितता तथा अनावश्यक अत्यधिक सरकारी दखल ने प्रजा-तान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की सवाहक इन सस्थाओं को अस्तित्व विहीन बना दिया था तथा राजस्थान में तो पचायती राज व्यवस्था दो अधिनियमों क्रमशः पचायत राज अधिनियम, 1953 तथा जिला परिषद् एवं पचायत समिति अधिनियम, 1959 के तहत चल रही थी। अतः 73वाँ संविधान संशोधन पचायती राज व्यवस्था के राष्ट्रव्यापी समान स्वरूप व अस्तित्व को बहाल करने की ओर एक बड़ा कदम था। 23 अप्रैल, 1994 को राजस्थान सरकार ने भी अपना समेकित राजस्थान पचायत अधिनियम लागू किया।

73वे सवैधानिक सशोधनो के अनुरूप पंचायतो को कार्यकाल, चुनाव, सागठनिक स्वरूप एवं कार्यकरण एवं अधिकारो की दृष्टि से सुनिश्चित, सशक्त एवं सही मायनो में लोकतन्त्र की सवाहनी सस्थाएँ बनाये जाने का प्रयास किया है। लेकिन सगठन एवं कार्यकरण के सन्दर्भ में राज्य सरकारो को छूट दे दी गई है कि वे अपने मनोनुकूल इनके अधिकारो एवं प्रारूप में परिवर्तन की अधिकारिणी है।

राजस्थान में 73वें सवैधानिक सशोधनो के अनुरूप ग्रामसभा एवं ग्राम पंचायतो को अधिक सशक्त किया गया है। सरपच जहाँ सीधे जनता द्वारा पूर्वत. निर्वाचित होते थे यथावत व्यवस्था रखी गई है। हाँ पंचायतो का कार्यकाल सुनिश्चित किया है, ग्रामसभा को बैठकें सुनिश्चित कर ग्रामसभा को प्रभावी बनाया गया है। पंचायतो को वित्तीय एवं प्रशासनिक शक्तियाँ देकर ज्यादा प्रभावी बनाया गया है। पंचायती समिति एवं जिला परिषदो के सागठनिक स्वरूप में व्यापक परिवर्तन किया गया है तथा उन्हें भी प्रभावशाली बनाये जाने की कोशिश की गई है।

प्रस्तुत अध्याय में पंचायती राज व्यवस्था का राजस्थान में नवीन प्रारूप के अनुरूप सगठनात्मक एवं कार्यात्मक विवेचन प्रस्तुत किया गया है। कार्यात्मक दृष्टि से कुछ नवीन कार्यों को पूर्ववर्ती कार्यों की सूची में जोड़ा गया है तथा कुछ अधिकार दिये गये हैं। कार्यकाल चुनाव प्रक्रिया में बदलाव, अधिकार युक्ता, अविश्वास प्रस्ताव प्रत्याशियों की योग्यताएँ, वार्डसभाओ की व्यवस्था, महिला आरक्षण, चक्रक्रमानुसार पदो का आरक्षण व सामान्य आरक्षण, ग्रामसभा सहित त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था को सवैधानिक दर्जा दिया जाना आदि मुद्दें इस अध्याय में विवेचना के आधार हैं।

पंचम अध्याय - पंचायती राज व्यवस्था में 73वे सवैधानिक सशोधन से पूर्व तथा वर्तमान सशोधित प्रारूप की तुलनात्मक विवेचना—प्रस्तावित शोध अध्याय में योजना के अन्तर्गत पंचायती राज व्यवस्था के पुरातन एवं नूतन प्रारूपो का सरचनात्मक कार्यात्मक-तुलनात्मक विवेचन सैद्धान्तिक एवं अनुभवमूलक दोनो दृष्टियों से किया गया है। इस अध्याय में 73वें सवैधानिक सशोधन प्रदत्त तन्त्र एवं इससे पूर्व स्थितपुरातन पंचायती राज व्यवस्था जो राजस्थान में 1953 के पंचायती राज अधिनियम तथा 1959 के जिला परिषद् एवं पंचायत समिति अधिनियम पर आधारित थी के सगठनात्मक एवं कार्यात्मक प्रारूपो में समानताओ एवं असमानताओ का सैद्धान्तिक तुलनात्मक विवेचन उपलब्ध अधिनियम प्रपत्रो के आधार पर किया गया है।

इस तुलनात्मक अध्ययन से ज्ञात होता है कि जहाँ एक और सगठनात्मक दृष्टिकोण से व्यापक परिवर्तन परिलक्षित होता है वहाँ कार्यात्मक दृष्टिकोण से कुछ नये कार्यों को जोड़ने व कुछ को हटा लिये जाने के अलावा कोई खास परिवर्तन परिलक्षित नहीं होते हैं। राजस्थान में 73वे सवैधानिक सशोधन प्रदत्त व्यवस्था के तहत यह द्वितीय कार्यकाल है। पंचायतीराज सस्थाओ का जिसमें राज्य सरकार में साँगठनिक चरित्र में व्यापक बदलाव किये हैं तथा ज्यादा प्रशासनिक एवं वित्तीय शक्तियाँ प्रदान करने की भी घोषणाएँ की जो अभी यथार्थ से कितनी करीब है हमारे अनुभव मूलक अध्ययन में ज्ञात होगा।

आरक्षण व्यवस्था, चक्रक्रमानुसार पदो का आरक्षण प्रधान व जिला प्रमुख के चयन की नई प्रणाली तथा दोनो सस्थाओ का नया सागठनिक स्वरूप इन सस्थाओ के प्रत्याशियों का

प्रत्यक्ष निर्वाचन, अधिश्वास प्रस्ताव के सन्दर्भ में नई शर्तें अयोग्यता के नये प्राग्धान ग्रामसभा का संशुद्धीकरण तथा सरपंच का पूर्ववत् प्रत्यक्ष चुनाव सन्निध पंचायत सदस्य के चयन के नये आधार इस नई व्यवस्था में किये गये हैं।

प्रस्तुत शोध अध्याय में अध्याय 6 एवं 7 अनुभवमूलक अध्ययन पर आधारित हैं। जिसमें 250 उत्तरदाताओं के जवाबों का विश्लेषणपरक अध्ययन प्रस्तुत किया गया है। इस अध्ययन हेतु उत्तरदाताओं के चयन की प्रक्रिया निम्न प्रकार से की है—पंचायती राज प्रारूप 1959 के तथा 73वें संविधान संशोधन द्वारा स्वीकृत प्रारूपों के मध्य एक तुलनात्मक प्रशासनिक दृष्टिकोण से अध्ययन करने हेतु निहित उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए शोधकार्य को वास्तविकता की तह तक पहुँचाने के लिए बहुस्तरीय अध्ययन पद्धति का उपयोग करते हुए सरकारी, गैर-सरकारी व्यक्तियों एवं जनप्रतिनिधियों से पंचायती राज संस्थाओं के सभी स्तरों की गहनता से जानकारी करने का प्रयास किया गया है।

शोधकर्ता ने दो प्रकार के जनप्रतिनिधियों जिनमें एक प्रकार के वे जनप्रतिनिधि जो 1959 के अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार चयनित हुए थे तथा वर्तमान में भी चयनित हुए हैं अर्थात् दोनों अधिनियमों की व्यवस्थाओं से सम्बन्धित एवं दूसरे प्रकार के वे जनप्रतिनिधि जो केवल वर्तमान व्यवस्था से ही सम्बन्धित हैं, पंचायती राज संस्थाओं के कार्मिक वर्ग जिनका इन संस्थाओं से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहता है एवं नागरिक वर्ग जो कि इन संस्थाओं के प्रतिनिधियों का चयन करते हैं। इस प्रकार चार प्रकार के उत्तरदाताओं से साक्षात्कार अनुसूची के द्वारा ग्रामसभा, ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद् स्तर की विभिन्न पहलुओं पर जानकारी प्राप्त की गई है।

द्वितीय स्तर पर उत्तरदाताओं की संख्या निर्धारित करते हुए जनप्रतिनिधियों में 100 (जिनमें दोनों व्यवस्था से सम्बन्धित 33 एवं वर्तमान व्यवस्था से सम्बन्धित 67), कार्मिक वर्ग में जनप्रतिनिधियों की संख्या का 50% एवं नागरिक वर्ग में जनप्रतिनिधियों के बराबर प्रतिनिधित्व दिया गया है।

अतः शोधकार्य के लिए चयनित प्रतिदर्श में जनप्रतिनिधि वर्ग का 100, कार्मिक वर्ग के 50 एवं नागरिक वर्ग के 100 इस प्रकार कुल 250 उत्तरदाताओं से साक्षात्कार अनुसूची के द्वारा समकों/जानकारी का संकलन कर शोध को वास्तविकता के तह तक पहुँचाने का प्रयास किया गया है। जनप्रतिनिधियों में वर्तमान एवं भूतपूर्व जिला प्रमुख, सरपंच, जिला परिषद्, एवं पंचायत समिति सदस्य एवं पंच शामिल किये हैं, कार्मिक वर्ग में मुख्य कार्यकारी, उपमुख्य कार्यकारी, विकास अधिकारी, प्रसार अधिकारी (जिनमें शिक्षा, खादी, सहकारिता, उपमुख्य कार्यकारी, विकास अधिकारी, प्रसार अधिकारी (जिनमें शिक्षा, खादी, सहकारिता, पंचायत आदि), ग्रामसेवक, शिक्षक, अभियन्ता, परियोजना अधिकारी, लिपिक एवं लेखाधिकारी शामिल किये गये हैं। इसी प्रकार जन-सामान्य नागरिक वर्ग में सभी श्रेणी, आयु, जाति, वर्ग एवं शैक्षणिक स्तर के व्यक्तियों को प्रतिदर्श में सम्मिलित किया गया है। चयनित प्रतिदर्श में 40.00% जनप्रतिनिधि वर्ग, 20.00% कार्मिक वर्ग एवं 40.00% नागरिक वर्ग को चयनित किया गया है।

प्रतिदर्श चयन में महिलाओं को भी उचित प्रतिनिधित्व देते हुए समग्र उत्तरदाताओं में 21.20% महिला एवं 78.80% पुरुष उत्तरदाता हैं। जनप्रतिनिधि वर्ग में 77.00% पुरुष एवं

23 00% महिलाएँ हैं, कार्मिक वर्ग में 90 00% पुरुष एवं 10 00% महिलाएँ तथा नगरिक वर्ग में 75 00% पुरुष एवं 25 00% महिला हैं।

**अध्याय 6 . पंचायती राज व्यवस्था अनुभवमूलक अध्ययन (प्रघन)**  
उत्तरदाताओं की सामाजिक-आर्थिक पृष्ठभूमि इस अध्याय में—जनप्रतिनिधि वर्ग में से दोनो व्यवस्थाओं से सम्बद्ध उत्तरदाताओं में अनुसूचित जाति के 9 09%, जनजाति के 3 03%, अन्य पिछड़ा वर्ग के 33.33% एवं वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में 25 37%, अनुसूचित जाति, 11 44%, अनुसूचित जनजाति, 35 82% अन्य पिछड़ा वर्ग के उत्तरदाता हैं। अतः जनप्रतिनिधि वर्ग में पूर्व में सहवृत्त के आधार पर अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति को प्रतिनिधित्व दिया जाता था जबकि नवीन अधिनियम में आरक्षण के प्रावधान होने के कारण इन जातियों की संख्या में वृद्धि हुई है। चयनित उत्तरदाताओं में पूर्व व्यवस्था में अनुसूचित जाति का प्रतिशत 9 09% से बढ़कर 25 37%, अनुसूचित जनजाति में 3 03% से बढ़कर 10 44% एवं अन्य पिछड़ा वर्ग में 33 33% से बढ़कर 35 82% जनप्रतिनिधि चयनित हुए हैं। अतः जनप्रतिनिधियों में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति के सदस्यों में भागीदारी सुनिश्चित होने से जनप्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि हुई है। उत्तरदाताओं में से समग्र रूप में जाति वर्गीकरण में अनुसूचित जाति के 16 80%, अनुसूचित जनजाति के 8 80%, अन्य पिछड़ा वर्ग के 36 00% एवं अन्य जाति के 38 40% उत्तरदाताओं को सम्मिलित करते हुए सभी जातियों के अभिमत प्राप्त करने का प्रयास किया गया है।

चयनित उत्तरदाताओं के आयु वर्ग में 18 से 30 वर्ष की आयु के 12.00%, 31 से 45 वर्ष तक के 35 20%, 46 से 60 वर्ष तक की आयु के 39 60% एवं 60 वर्ष से अधिक की आयु के 13 20% उत्तरदाता लिये गये हैं। 1959 एवं 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रारूपों का तुलनात्मक अध्ययन हेतु अधिक आयु वर्ग के उत्तरदाताओं का प्रतिशत 74 80% है। इस आयु वर्ग के उत्तरदाता दोनो व्यवस्थाओं से पूर्णतः जनकार हैं इसलिए इनके द्वारा दो जानी वाली सूचना तुलनात्मक दृष्टि से ज्यादा उपयोगी एवं विश्वसनीय मानी जा सकती है।

उत्तरदाताओं के शैक्षणिक स्तर का विश्लेषण करने पर ज्ञात हुआ कि जनप्रतिनिधि वर्ग में पूर्ण व्यवस्था में अशिक्षित जनप्रतिनिधियों का प्रतिशत 3 03% से बढ़कर वर्तमान व्यवस्था में 16 42% हो गया है। प्राथमिक स्तर तक की शिक्षा में 18 18% से बढ़कर 19 40%, माध्यमिक में 27 28% से बढ़कर 28 36% हुआ है। इसके साथ ही उच्च माध्यमिक तक की शिक्षा प्राप्त जनप्रतिनिधियों में 21 21% से बढ़कर 13 13%, स्नातक स्तर की शिक्षा में 21 21% से बढ़कर 8 96% हो गया है। जबकि स्नातकोत्तर शिक्षा में 9 09% से बढ़कर 13 43% हुआ है। अतः जनप्रतिनिधि वर्ग में नवीन अधिनियम के पश्चात् अशिक्षित जनप्रतिनिधियों की संख्या में 13 39% की वृद्धि हुई है जबकि स्नातकोत्तर शिक्षा प्राप्त जनप्रतिनिधियों में 4 34% की वृद्धि हुई है।

जनप्रतिनिधियों के चयन हेतु नवीन अधिनियम के प्रावधानों में शैक्षणिक अर्हता नहीं रखी गयी है। अतः अब आरक्षण के कारण अशिक्षित जनप्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि हो रही है जबकि पूर्व में अधिकांश शिक्षित जनप्रतिनिधि ही चयनित होते थे। अतः पंचायतीराज संस्थाओं को एक तरफ पर्याप्त स्वायत्तता देने के उद्देश्य से उनके अधिकार एवं शक्तियों में वृद्धि की जा रही है जबकि दूसरी तरफ अशिक्षित जनप्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि होना



इन सस्थाओं की सफलता पर प्रश्न-चिह्न लगाता है ? अतः पचासवीं राज की सफलता के लिए जनप्रतिनिधियों के चयन की अर्हता के रूप में शैक्षणिक स्तर की अर्हता की अनिवार्यता रखा जाना उचित प्रतीत होता है जनप्रतिनिधि वर्ग में निम्न शिक्षा प्राप्त व्यक्ति प्रशासकीय नियम-प्रक्रिया समझने में असमर्थ रहते हैं जबकि लोकसेवक उच्च शिक्षा प्राप्त होते हैं। अतः लोकसेवकों एवं जनप्रतिनिधियों के बीच शैक्षणिक स्तर में अत्यधिक अन्तर होने के फलस्वरूप राजनीतिक एवं प्रशासनिक सम्बन्धों में कटुता उत्पन्न हो जाती है तथा द्वन्द्व-युद्ध की सम्भावना बनी रहती है।

प्रतिदर्श में सम्मिलित समग्र उत्तरदाताओं के शैक्षणिक स्तर के विश्लेषण से ज्ञात होता है कि उनमें से 10.00% अशिक्षित, 14.00% प्राथमिक, 19.20% माध्यमिक, 15.20% उच्च माध्यमिक, 18.40% स्नातक, 23.20% स्नातकोत्तर स्तर तक की शिक्षा प्राप्त उत्तरदाताओं को क्षेत्रीय कार्य हेतु चयनित किया गया है।

उत्तरदाताओं में से 91.20% विवाहित, 4.00% अविवाहित, 1.60% विधवा एवं 3.20% विदुर हैं। चयनित उत्तरदाताओं में समग्र रूप से उनके परिवार के आकार एवं उनके बच्चों की जानकारी करने पर ज्ञात हुआ कि इनमें से 46.80% के परिवार एकाकी एवं 53.20% के परिवार सयुक्त हैं। इसके साथ ही 11.20% उत्तरदाताओं के एक बच्चा, 21.60% के दो बच्चे, 23.60% के तीन बच्चे, 36.40% के तीन से अधिक बच्चे हैं जबकि 7.20% उत्तरदाता सन्तानहीन हैं।

परिवार के स्वरूप में विश्लेषण से एक तथ्य यह उजागर हुआ कि कार्मिक एवं नागरिक वर्ग में सयुक्त परिवारों का प्रतिशत क्रमशः 62 एवं 54 प्रतिशत रहा है जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग में सयुक्त परिवारों का प्रतिशत 32 ही है। इसके साथ ही जनप्रतिनिधि वर्ग में भी स्थिति विचित्र देखने को मिलती है जो जनप्रतिनिधि दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध हैं उनमें सयुक्त परिवारों का प्रतिशत 42.42% एवं एकाकी परिवारों का प्रतिशत 57.58% है जबकि वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में सयुक्त परिवारों का प्रतिशत 26.87 एवं एकाकी परिवारों का प्रतिशत 73.13% है। अतः परिवारों के स्वरूप विश्लेषण से स्पष्ट होता है कि व्यक्ति जैसे-जैसे प्रगति के पथ पर अग्रसर हो रहा है सयुक्त परिवार विभाजित होकर एकाकी परिवारों में तब्दील होते जा रहे हैं।

उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग के उत्तरदाताओं के परिवारों में औसत सदस्यों की संख्या 8 है, कार्मिक वर्ग में 7 एवं जनसामान्य नागरिक वर्ग में औसत सदस्यों की संख्या 9 है।

उत्तरदाताओं के परिवारों की कुल सदस्य संख्या में कमाने वाले सदस्यों की संख्या का आकलन करने पर ज्ञात हुआ कि जनप्रतिनिधि वर्ग में 21.39% कार्मिक वर्ग में 27.20% एवं नागरिक वर्ग में 26.36% सदस्य कमाने वाले हैं। इस प्रकार समग्र रूप से उत्तरदाताओं के परिवार के सदस्यों में से 24.53% ही कमाते हैं अर्थात् दूसरे शब्दों में यह कह सकते हैं कि लगभग 75.00% सदस्य आश्रित/बेरोजगार हैं। अतः उत्तरदाताओं के परिवारों में कमाने वाले सदस्यों का प्रतिशत कम ही है।

उत्तरदाताओं के व्यवसाय के विश्लेषण से ज्ञात होता है कि सर्वाधिक 32.40% उत्तरदाता कृषि व पशुपालन पर निर्भर हैं जबकि 22.80% नौकरी, 18.40% व्यापार, 14.00% मजदूरी एवं 12.40% अन्य कार्य करते हैं।

व्यक्ति की सामाजिक, आर्थिक एवं वैचारिक पृष्ठभूमि को प्रभावित करने वाले कारकों में आय एक महत्वपूर्ण कारक है। आधुनिक समय में समाज व्यक्ति के गुणदोषों का मूल्यांकन उसकी आय के दर्पण में करता है। व्यक्ति की आय के आधार पर उसकी सामाजिक पृष्ठभूमि एवं प्रतिष्ठा बनती और बिगड़ती है और व्यक्ति के आचरण-व्यवहार एवं विचारों को प्रभावित करने वाला महत्वपूर्ण कारक आय है। सामाजिक शोध के लिए उसकी आय की जानकारी करना आवश्यक हो जाता है। उत्तरदाताओं में समग्र रूप से उनके आय विश्लेषण से ज्ञात हुआ है कि चयनित उत्तरदाताओं में से 27.60% की वार्षिक आय 50 हजार से कम, 23.20% को 50 हजार से 1 लाख रु., 20.80% को 1 लाख से 1.50 लाख रु., 14.00% को 1.50 से 2 लाख रु., 6.80% को 2 से 2.50 लाख रु. एवं 6.00% को 2.50 लाख रु. से अधिक की वार्षिक आय होना अवगत करवाया है जबकि 1.60% ने अपनी वार्षिक आय की जानकारी उपलब्ध नहीं करवायी है। अतः वार्षिक आय समूह में 50 हजार तक की आय वाले उत्तरदाताओं का प्रतिशत 27.60% है जबकि 2.50 लाख से अधिक की वार्षिक आय वाले उत्तरदाताओं का प्रतिशत 6.00% है।

चयनित उत्तरदाताओं में 32.40% उत्तरदाताओं का मुख्य व्यवसाय कृषि एवं पशुपालन रहा है इसलिए कृषि भूमि की जानकारी करने पर सिंचित क्षेत्रफल के बारे में अवगत करवाया गया कि उनमें से 20% के पास 10 बीघा तक, 21.20% के पास 11 से 20 बीघा, 12.80% के पास 21 से 30 बीघा, 4.40% के पास 31 से 40 बीघा, 6.80% के पास 41 से 50 बीघा, एवं 11.20% के पास 51 बीघा से अधिक का कृषि भूमि सिंचित क्षेत्रफल है। जबकि 23.60% के पास सिंचित कृषि भूमि नहीं है। इसके साथ ही असिंचित कृषि भूमि में 4.40% के पास 10 बीघा तक, 9.20% के पास 11 से 20 बीघा, 7.60% के पास 21 से 30 बीघा, 2.00% के पास 41 से 50 बीघा एवं 3.60% के पास 51 बीघा से अधिक की कृषि भूमि असिंचित है।

अतः उत्तरदाताओं में जनप्रतिनिधि वर्ग में जो दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध है। जनप्रतिनिधि है उनमें शत-प्रतिशत के पास कृषि भूमि है जबकि वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में से 7.46% के पास, कार्मिक वर्ग में से 44.00% के पास एवं नागरिक वर्ग में से 14.00% के पास कृषि भूमि बिल्कुल भी उपलब्ध नहीं है।

ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि भूमि उसके सम्मान में आय में महत्वपूर्ण स्थान रखती है। कृषि भूमि कृषक का जीविकोपार्जन माध्यम तो है ही साथ ही कृषि उत्पादन से देश की अर्थव्यवस्था भी प्रभावित होती है। उत्तरदाताओं से कृषि भूमि की सिंचाई के साधनों की जानकारी करने पर उनमें से 14.80% ने कुओं से, 26.80% ने पम्पसेट, 22.80% ने नहर, 12.80% ने नहर व पम्पसेट दोनों तरह के सिंचाई स्रोत अवगत करवाये हैं। शेष 23.60% उत्तरदाताओं के पास सिंचाई का कोई साधन नहीं है। अतः इनकी कृषि मानसून पर निर्भर रहती है। चयनित उत्तरदाताओं में से अधिकांश उत्तरदाता नहर तथा पम्पसेट से कृषि भूमि की सिंचाई करते हैं। उत्तरदाताओं की सामाजिक एवं आर्थिक पृष्ठभूमि की सक्षिप्त जानकारी के

पश्चात् पचायती राज संस्थाओं के सगठन एवं कार्यकरण के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं से प्राप्त अभिमतों का विश्लेषण किया जा रहा है।

**अध्याय 7 पचायती राज व्यवस्था अनुभवमूलक अध्ययन (द्वितीय) सगठन एवं कार्यकरण** इस अध्याय में पचायती राज संस्थाओं में ग्रामसभा/वार्डसभा ग्राम पचायत पचायत समिति एवं जिला परिषद् के सगठन एवं कार्यकरण के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जो अभिमत दिये हैं उनका विश्लेषण आगे दिया गया है। पचायती राज में विकास का काम सक्षमता की दृष्टि से चार स्तरों पर इस प्रकार बाँट दिया गया है कि ग्रामीण विकास का दायित्व सरकार से हटाकर जनता द्वारा चुनी गई स्थानीय संस्थाओं के हाथों में आ गया है। पचायती राज व्यवस्था के लिए अधिनियम 1959 में त्रिस्तरीय व्यवस्था ग्राम पचायत पचायत समिति एवं जिला परिषद् का प्रावधान रखा गया था लेकिन 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के पश्चात् चतुस्तरीय व्यवस्था करते हुए ग्राम को एक सक्षम इकाई के रूप में ग्रामसभा के गठन का भी प्रावधान किया गया है। अब अब ग्रामसभा ग्राम पचायत पचायत समिति एवं जिला परिषद् को एक सवैधानिक इकाई के रूप में स्वायत्तता प्रदान कर स्थानीय शासन की जिम्मेदारी सौंपी गयी है। विकेंद्रीकरण की व्यवस्था में जनता अपने विकास एवं कल्याणकारी कार्यों के लिए शासन पर निर्भर न रहकर स्वयं अपने संसाधनों से कार्य पूरा करने के लिए तत्पर रहेगी क्योंकि उसके पास सत्ता होगी अधिकार होंगे तथा उसको उपयोग करने की शक्ति भी होगी।

शोधकार्य हेतु साक्षात्कार किये गये उत्तरदाताओं में से 45.20% ने पचायती राज संस्थाओं का चुनाव लड़ा है जबकि 54.80% ने चुनाव नहीं लड़ा। जिन उत्तरदाताओं ने चुनाव लड़ा है उनमें से 56.64% ने जिला परिषद् का 31.86% ने पचायत समिति एवं 11.50% ने जिला परिषद् का चुनाव लड़ा है। जिन उत्तरदाताओं ने पचायती राज संस्थाओं का चुनाव लड़ा है उनमें से 95.58% ने चुनाव जीता है जबकि 4.42% ने चुनाव में हारना अवगत करवाया है।

उत्तरदाताओं की राजनीतिक पृष्ठभूमि की जानकारी करने की दृष्टि से वर्तमान चुनाव के अलावा पूर्व में भी चुनाव लड़ने सम्बन्धी जानकारी करने पर जनप्रतिनिधियों में शत प्रतिशत एवं नागरिकों में 13.00% ने पूर्व में भी चुनाव करवाया है। उन उत्तरदाताओं से वर्तमान एवं पूर्व की चुनाव व्यवस्था एवं प्रक्रिया की जानकारी करने पर उनमें से 61.06% ने पूर्ववर्ती चुनाव व्यवस्था को अच्छी बतलाया है जबकि 38.94% ने वर्तमान चुनाव व्यवस्था अच्छी बताने वाले उत्तरदाताओं की संख्या अधिक रही है।

### चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया के समर्थन में सहमति के कारण

पचायती राज संस्थाओं को सवैधानिक दर्जा एवं स्वायत्तता देने के पश्चात् इन संस्थाओं को चुनाव प्रक्रिया एवं व्यवस्था के सम्बन्ध में उत्तरदाताओं ने जो अभिमत व्यक्त किया है उनमें से 71.15% ने सभी वर्गों की भागीदारी सुनिश्चित होना 48.08% ने पचायती राज संस्थाओं को स्वायत्तता एवं अधिकार सम्पन्न होना 10.58% ने दलीय आधार पर चुनाव होना 18.27% ने चुनावों की समयावधि निश्चित होना 19.23% ने चुनावों में भुजबल व आतंकवाद का कम होना 36.54% ने आरक्षण से महिलाओं की भागीदारी में वृद्धि होना

6.73% ने सीमित परिवार की अर्हता होना, 8.65% ने सस्था प्रधानों की चुनाव प्रक्रिया का सरलीकरण होना, 3.85% ने सवैधानिक रूप से सत्ता का विकेन्द्रीकरण होना आदि कारणों से वर्तमान चुनाव व्यवस्था एवं प्रक्रिया को सही मानते हुए सहमति व्यक्त की है।

### चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया से असहमति के कारण

पंचायती राज सस्थाओं के चुनाव व प्रक्रिया के सम्बन्ध में जहाँ उत्तरदाताओं ने पक्ष में अभिमत प्रकट किया है वहीं दूसरी तरफ चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया में कमियाँ महसूस करते हुए वर्तमान चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया के विपक्ष में भी अपने अभिमत प्रकट किये हैं। चयनित उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग के 58.00%, कार्मिक वर्ग के 16.00% एवं नागरिक वर्ग में 8.00% उत्तरदाताओं ने वर्तमान चुनाव व्यवस्था व प्रक्रिया से असन्तुष्टि जाहिर की है। इन उत्तरदाताओं में से 54.79% उत्तरदाताओं ने पंचायतीराज सस्थाओं में आपस में सामंजस्य का अभाव होना, 35.16% ने आरक्षण से योग्य एवं अनुभवी जनप्रतिनिधियों का चयन न होना, 11.72% ने पंचायत समिति एवं जिला परिषद् सदस्यों की प्रभावहीन भूमिका रहना, 28.91% ने नौकरशाही का हावी होना, 13.28% ने दलगत राजनीति को बढ़ावा मिलना, 14.06% ने चुनावों में खर्चा अधिक होना, 30.47% ने जनता को न्याय न मिलना, 4.69% ने प्रधान/प्रमुखों के चुनावों में खरीद-फरोख्त होना, 3.13% ने सस्था प्रधानों के आरक्षण को अनुचित एवं 14.06% ने जनता के प्रति जवाबदेयता का अभाव आदि कारणों से अवगत करवाया है। वर्तमान चुनाव असहमति के मुख्य कारण पंचायती राज सस्थाओं में आपसी तालमेल एवं समन्वय का अभाव होना तथा आरक्षण के कारण अशिक्षित एवं अनुभवहीन जनप्रतिनिधियों का चयन अधिक होना माना है।

### पंचायती राज अधिनियम, 1959 के प्रारूप में कमियों के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

पंचायती राज अधिनियम, 1959 से लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण को आधारशिला रखी गई और पंचायती राज सस्थाओं में त्रिस्तरीय व्यवस्था का सूत्रपात किया गया। लेकिन कुछ कमियों के कारण पंचायती राज सस्थाओं को वास्तव में उपलब्धियाँ अर्जित नहीं हो सकीं। उत्तरदाताओं के अभिमत से पंचायती राज अधिनियम, 1959 में जो कमियाँ अवगत करवायी हैं उनमें 42.65% उत्तरदाताओं ने चुनाव की निश्चित समयावधि को बाध्यता का न होना, 11.37% ने पर्याप्त स्वायत्तता का अभाव, 31.28% ने आरक्षण के अभाव से जनसामान्य की भागीदारी का न होना, 12.32% ने सहवृत्त सदस्यों के लिए जाने से निर्णय प्रभावित होना, 9.00% ने महिलाओं की भागीदारी का अभाव रहना, 26.54% ने पंचायतों का अधिकांश विहीन रहना, 27.01% ने प्रभावशाली व्यक्तियों का वर्चस्व रहना, 25.59% ने पंचायती राज सस्थाओं में वित्त का अभाव रहना, 3.32% ने सदस्यों के निर्वाचन हेतु अर्हता न होना, 12.32% ने प्रशासनिक अधिकारों के अभाव में जवाबदेयता सुनिश्चित न होना, 1.42% ने अविश्वास प्रस्ताव के ऊँची, 2.84% ने न्यायिक अधिकारों को न्यायालय में चुनौती दिया जाना 14.69% ने जनप्रतिनिधियों के लिए शैक्षणिक अर्हता का अभाव आदि कारकों के कारण अधिनियम में खामियाँ अवगत करवायी हैं।

## 73वें सविधान सशोधन अधिनियम की आवश्यकता के सम्बन्ध में अभिमत

पूर्व पचायती राज अधिनियम 1953 व 1959 में हालांकि त्रिस्तरीय पचायत व्यवस्था को स्थापित कर ग्राम स्तर की सराफ इकाई के रूप में ग्राम पचायत की स्थापना की गयी लेकिन जैसा कि पूर्व में उल्लेख किया गया है कि अधिनियम के प्रारूप में कुछ कमियाँ रह गयी थीं जिनको वास्तविक लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के लिए दूर करना आवश्यक एवं उपयुक्त समझा गया इसलिए 1959 के अधिनियम की कमियों को दूर करने एवं पचायती राज सस्थाओं की शक्तिशाली बनाने के लिए सविधान में 73वाँ सशोधन किया गया। इस सम्बन्ध में उत्तरदाताओं की प्रतिक्रिया जानने पर 65.20% उत्तरदाताओं ने 73वें सविधान सशोधन अधिनियम में पूर्व अधिनियम की कमियों को दूर करना एवं 34.80% ने कमियों को दूर नहीं किया जाना अवगत करवाया है।

पचायती राज अधिनियम 1994 में पूर्व अधिनियम 1959 की कमियों को दूर करने के सम्बन्ध में जिन 65.20% उत्तरदाताओं ने अभिमत दिया है उनसे यह जानकारी करने की कोशिश की गई कि नवीन अधिनियम 1994 में पूर्व अधिनियम की कमियों को कैसे एवं किस प्रकार दूर किया गया है इसके प्रत्युत्तर में 53.99% उत्तरदाताओं ने आरक्षण के माध्यम से सभी वर्गों को प्रतिनिधित्व दिया जाकर जनभागीदारी में वृद्धि करना 19.63% ने राज्य वित्त आयोग का गठन एवं पचायती राज सस्थाओं को अधिक वित्त उपलब्ध करवाकर सुदृढता प्रदान करना 27.61% ने पचायती राज सस्थाओं को पर्याप्त स्वायत्तता दिया जाना 28.83% ने राज्य निर्वाचन आयोग के द्वारा सवैधानिक रूप से निर्धारित समयावधि में चुनाव करवाया जाना 4.91% ने स्थायी समितियों के सदस्यों को अधिक अधिकार प्रदान करना 11.04% ने पचायती राज सस्थाओं में चुनाव लड़ने वाले सदस्य हेतु अर्हताएँ निर्धारित कर क्रियान्वित किया जाना 12.88% ने सवैधानिक दर्जा दिया जाना 4.91% ने पचायती राज सस्थाओं में सस्था अध्यक्षों के चुनाव प्रक्रिया में परिवर्तन कर उसे व्यावहारिक रूप में क्रियान्वित किया जाना आदि उपायों की आवश्यकता से अवगत करवाया है।

नवीन पचायती राज अधिनियम 1994 में पूर्व पचायती राज प्रारूप की कमियों को दूर करने का भरसक प्रयत्न किया गया है लेकिन नवीन अधिनियम में भी 34.80% उत्तरदाताओं ने कमियाँ रहना अवगत करवाया है। इन उत्तरदाताओं का मानना है कि नवीन अधिनियम में भी कई ऐसे महत्वपूर्ण बिन्दुओं की अनदेखी की गई है जिससे पचायती राज सस्थाओं की कार्यप्रणाली प्रभावित होती है। जिन उत्तरदाताओं ने नवीन व्यवस्था में कमियाँ रहना अवगत करवाया है उनमें से 71.26% का अभिमत है कि पचायती राज सस्थाओं में आपसी समन्वय एवं सामंजस्य का अभाव हो गया है 44.82% ने आरक्षण प्रावधानों की अधिकता से योग्य एवं अनुभवी एवं जागरूक जनप्रतिनिधियों के नहीं चुने जाने से विकास कार्यों का अवरोध होना तथा साथ ही जातिवाद को बढ़ावा मिलना 55.82% ने वास्तविक रूप में पचायती राज सस्थाओं को प्रशासनिक अधिकारों का नहीं मिलना 50.57% ने सरपंचों की निरकुशलता एवं अधिकारों का दुरुपयोग किया जाना 17.24% ने महिलाओं के एक तिहाई आरक्षण को केवल जनप्रतिनिधियों में महिलाओं की संख्या बढ़ाने मात्र तक ही माना जा सकना 25.28% ने जनप्रतिनिधियों के लिए शैक्षणिक योग्यता को चुनाव लड़ने की अर्हता में न रखा जाना

40.22% ने जिला परिषद् एवं पंचायत समिति सदस्यों का अधिकार विहीन रहना, 3.44% ने सामान्य वार्ड से आरक्षित वर्ग के व्यक्ति को चुनाव लड़ने की छूट से सामान्य वर्ग के अधिकारों पर कुठाराघात करना, 20.68% ने सम्पूर्ण नवीन चुनाव प्रक्रिया को ही दोषपूर्ण माना, 12.64% ने पंचायती राज संस्थाओं में दलीय आधार पर चुनावों से ग्रामों में द्वेष एवं मनमुटाव व गुटबंदी को बढ़ावा दिया जाना स्वीकारा, 6.90% ने अध्यक्षों के पदों को लॉटरी प्रणाली द्वारा आरक्षित किया जाना अव्यावहारिक तरीका बताया। 18.39% ने निर्वाचन क्षेत्रों के लिए चक्रानुक्रम आरक्षण को सही नहीं माना, 5.74% ने उपप्रधान/उप-जिला प्रमुख को अधिकार विहीन रखना, 13.79% ने ग्रामसभा के निर्णयों के क्रियान्वयन की बाध्यता के प्रावधानों का न होना, 16.89% ने जनप्रतिनिधियों के लिए व्यावहारिक प्रशिक्षण की उचित व्यवस्था का अभाव आदि कारकों के कारण नवीन पंचायती राज अधिनियम को भी पूर्णरूप से उपयुक्त नहीं माना है।

नवीन पंचायती राज अधिनियम, 1994 पंचायती राज संस्थाओं के लिए एक उचित कदम है लेकिन पर्याप्त नहीं है क्योंकि राज्य सरकार द्वारा किया गया विकेन्द्रीकरण वस्तुतः ऊपर से आरोपित है। अतः, पूर्ण रूप से विकेन्द्रीकरण के लिए केन्द्र व राज्यस्तरीय नेताओं की राजनीतिक इच्छा-शक्ति बहुत परमावश्यक है। जब तक राजनीतिक इच्छा-शक्ति का अभाव होगा, इन संस्थाओं को भले ही सर्वप्राथमिक स्तर मिल जाये, ये संस्थाएँ राज्य सरकार की एजेंडों मात्र ही बनी रहेगी। अतः इस समय आवश्यकता इस बात की है कि विभिन्न मंचों/संगठनों के द्वारा जनता को विकेन्द्रीकृत शासन व विकास के सम्बन्ध में जागृत किया जाये।

### निर्वाचन क्षेत्र (वार्ड) के आरक्षण के बारे में प्रतिक्रिया

73वें संविधान संशोधन अधिनियम में निर्वाचन क्षेत्र (वार्ड) के आरक्षण प्रावधान के सम्बन्ध में कुल उत्तरदाताओं में से 69.60% ने सहमति एवं 30.40% ने असहमति जाहिर की है। उत्तरदाताओं को श्रेणीवार विश्लेषण किया जावे तो दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में 63.64% ने असहमति एवं केवल 36.36% ने सहमति व्यक्त की है जबकि वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में 70.15% ने सहमति एवं केवल 29.85% ने असहमति व्यक्त की है। इस प्रकार जनप्रतिनिधि वर्ग में वर्तमान व्यवस्था एवं दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों के विचारों में एक-दूसरे के विपरीत स्थितियों में अभिव्यक्ति हुई है। अर्थात् वार्ड आरक्षण को वर्तमान जनप्रतिनिधि वर्ग के अधिकांश उत्तरदाता 70.15% उचित मानते हैं वहीं दूसरी ओर दोनों व्यवस्थाओं से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों में 63.64% उत्तरदाता इसे अनुचित मान रहे हैं।

कार्मिक वर्ग के उत्तरदाताओं में से दो-तिहाई उत्तरदाताओं ने सहमति एवं एक-तिहाई उत्तरदाताओं ने असहमति प्रकट की है। वार्ड आरक्षण का प्रावधान पूर्व के पंचायतीराज प्रारूप व अधिनियम में नहीं था।

वार्ड आरक्षण को जिन 174 (69.60%) उत्तरदाताओं ने उचित बताया है। इसके समर्थन में उनमें से 11.03% उत्तरदाताओं ने कमजोर, पिछड़े वर्ग, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, महिलाओं के लिए आरक्षित वार्ड होने से उनके प्रतिनिधियों के चयन

होने के कारण जनसहभागिता में वृद्धि होना एवं 12.07% ने ग्रामों में अधिक विकास कार्य होना अवगत करवाया है।

घाई आरक्षण को जिन 76 (30.40%) उत्तरदाताओं ने अनुचित बताया है। उन उत्तरदाताओं में से 44.74% ने जन इच्छा के अनुरूप जनप्रतिनिधियों का चयन न हो पाना 18.42% ने विकास कार्यों पर विपरीत प्रभाव पड़ना 10.53% ने सामान्य वर्ग को चुनाव में भागीदारी कम होना 14.47% ने महिलाओं के अधिक आरक्षण से पंचायती राज संस्थाओं के वास्तविक उद्देश्यों की प्राप्ति न हो पाना 10.42% ने निष्ठावान नेतृत्व का अभाव रहना 36.84% आरक्षण की अधिकता एवं लॉटरी द्वारा आरक्षण व्यवस्था का उचित नहीं मानते हुए घाई आरक्षण के बारे में असहमति जाहिर की है।

### चुनाव अवधि के बारे में प्रतिक्रिया

पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव की अवधि के बारे में अनिश्चितता से उत्तरदाताओं ने अवगत करवाया है। उत्तरदाताओं में से 38.00% ने 3 वर्ष में पूर्व में चुनाव होना 30.80% ने 5 वर्ष में चुनाव होना एवं 31.20% ने अनियमित रूप से चुनाव होना अवगत करवाया है। अतः अब नवीन अधिनियम के अन्तर्गत सवैधानिक रूप से 5 वर्ष की समयावधि निर्धारित कर राज्य निर्वाचन आयोग के द्वारा समय पर चुनाव करवाये जाने की निश्चित व्यवस्था की गयी है जबकि पूर्व में पंचायती राज संस्थाओं के चुनावों की समयकारी सवैधानिक बाधता नहीं थी। सरकार अपनी इच्छानुसार कभी भी चुनाव करवा सकती थी।

### सरपंच व प्रधान को पंचायत समिति एवं जिला परिषद् का सदस्य बनाने के बारे में प्रतिक्रिया

ग्राम पंचायत के सरपंच एवं पंचायत समिति के प्रधान को पंचायत समिति एवं जिला परिषद् का सदस्य बनाये जाने के बारे में उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग के 89.00% कार्मिक वर्ग के शत-प्रतिशत एवं नागरिक वर्ग में 78.00% इस प्रकार कुल 86.80% उत्तरदाताओं ने सदस्य बनाये जाने के बारे में अभिमत प्रकट किया है। शेष 13.40% ने इसके विपरीत अभिमत प्रकट किया है एवं 2.80% ने इस बारे में कोई राय प्रकट नहीं की है। अतः अधिकांश उत्तरदाताओं के अभिमत के आधार पर सरपंच व प्रधान को पंचायत समिति एवं जिला परिषद् का मताधिकार के साथ सदस्य बनाया जाना व्यावहारिक एवं व्यवस्थानुकूल प्रतीत होता है।

### सीमित परिवार (दो बच्चों का प्रावधान) का नियम चुनाव लड़ने की योग्यता से जोड़े जाने सम्बन्धी प्रावधान पर प्रतिक्रिया

पंचायती राज संस्थाओं के लिए 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के द्वारा दो से अधिक सन्तान वाले व्यक्तियों को चुनाव लड़ने के अयोग्य घोषित करने सम्बन्धी प्रावधान के बारे में जनप्रतिनिधि वर्ग के 94.00% कार्मिक वर्ग के 90.00% एवं नागरिक वर्ग के 88.00% उत्तरदाताओं ने सीमित परिवार के नियम को उचित कदम बतलाया है।

अतः समग्र श्रेणी के उत्तरदाताओं में से 90.80% ने सीमित परिवार के नियम को सही एवं केवल 9.20% ने ही गलत बतलाया है।

पंचायती राज संस्थाओं में चुनाव लड़ने हेतु नवीन अधिनियम में संमित परिवार के नियम होने से इन संस्थाओं के चुनावों पर पड़ने वाले प्रभावों की उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर उनमें से 78 00% ने परिवार नियोजन के प्रति जागरूकता बढ़ना तथा जनसंख्या पर नियन्त्रण होना अवगत करवाया है जबकि 22 00% ने अच्छे एवं अनुभवी लोगों द्वारा चुनाव नहीं लड़ पाना अवगत करवाया है। अतः इस नियम के पक्ष में 78 00% ने एवं विपक्ष में 22 00% ने अभिमत दिया है। अतः यह प्रावधान उचित कहा जा सकता है।

### पंचायती राज संस्थाओं की बैठकों के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

उत्तरदाताओं से ग्रामसभा, ग्राम पंचायत पंचायत समिति एवं जिला परिषद् स्तर पर आयोजित होने वाली बैठकों में भाग लेने सम्बन्धी जानकारी करने पर चयनित उत्तरदाताओं में से 80 00% उत्तरदाताओं ने आयोजित बैठकों में भाग लेना एवं 20 00% ने भाग नहीं लेना अवगत करवाया है। बैठकों में नागरिक वर्ग में से 55 00% ने भाग लेना एवं 45 00% ने भाग नहीं लेना पाया गया है।

उत्तरदाताओं से इन बैठकों की निर्णायकता के बारे में जानकारी करने पर जनप्रतिनिधि वर्ग में से 94 00% कार्मिक वर्ग में 82 00% एवं नागरिक वर्ग में केवल 40 00% उत्तरदाताओं ने नियमित बैठकों का होना अवगत करवाया है जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग में 6 00% कार्मिक वर्ग के 18 00% एवं नागरिक वर्ग के 60 00% उत्तरदाताओं ने बैठकों का नियमित आयोजित नहीं होना अवगत करवाया है।

चयनित उत्तरदाताओं से बैठकें नियमित आयोजित नहीं होने के कारणों की जानकारी प्राप्त करने पर उनमें से 4 00% ने वार्षिक कलेण्डर का अभाव, 56 00% ने राजनैतिक विरोध से बचने के लिए, 42 67% ने अविश्वास प्रस्ताव से बचने के लिए, 53 33% ने सरपंच की तानाशाही एवं गाँव वालों की रुचि का अभाव, 17 33% ने नियन्त्रण का अभाव एवं 16 00% ने जनप्रतिनिधियों में अशिक्षित एवं अनुभवहीनता होने आदि कारणों से बैठकों का नियमित रूप से नहीं होना अवगत करवाया है।

बैठकों में सरकारी अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों की उपस्थिति 73वें संविधान अधिनियम से पूर्व एवं पश्चात् से प्रतिक्रिया जानने पर जो दोनों व्यवस्था से सम्बन्धित जनप्रतिनिधि हैं उनमें से नवीन अधिनियम पूर्व सरपंच के बारे में 72 73% एवं पश्चात् में 63 64%, प्रधान के बारे में पूर्व में 36 36% एवं पश्चात् में 45 45%, विकास अधिकारी की पूर्व एवं पश्चात् में समान स्थिति 27 27%, प्रमुख के बारे में पूर्व में 9 09% पश्चात् में 18 18% ग्रुप सचिव पूर्व में 63 64% एवं पश्चात् में 54 54%, ने अभिमत व्यक्त किया है अर्थात् सचिव एवं सरपंच का अधिनियम से पूर्व बैठकों में भाग लेने का प्रतिशत अधिक है जबकि अधिनियम के पश्चात् कम हुआ है, प्रधान एवं प्रमुख की भागीदारी पूर्व के मुकाबले से वर्तमान में अधिक हुई है तथा विकास अधिकारी की स्थिति समान रही है।

वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों के अभिमत से अधिनियम से पूर्व एवं पश्चात् में सरपंच के बारे में पूर्व में 38 81% एवं पश्चात् में 46 67%, प्रधान के बारे में पूर्व में 23 39% एवं पश्चात् में 53 73%, विकास अधिकारी के बारे में पूर्व में 22 39% एवं पश्चात् में 53 73%, विकास अधिकारी के बारे में पूर्व में 22 39%, एवं वर्तमान में 46 27%, प्रमुख



के बारे में पूर्व में 23.88% एवं पश्चात् में 31.34% ने अभिमत प्रकट किया है अर्थात् इन जनप्रतिनिधियों की राय में सभी अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों की भागीदारी में वृद्धि होना पाया गया है।

कार्मिक वर्ग के उत्तरदाताओं के अभिमत से सरपंच एवं ग्राम सचिव की भागीदारी में कमी आना एवं प्रधान विकास अधिकारी एवं प्रमुख की भागीदारी में वृद्धि होना अवगत करवाया है।

जनसामान्य वर्ग में अधिनियम से पूर्व एवं पश्चात् सरपंच के बारे में पूर्व में 73.00% एवं पश्चात् में 85.00% प्रधान के बारे में पूर्व में 25.00% एवं पश्चात् 26.00% विकास अधिकारियों के बारे में समान विचार 25.00% प्रमुख के बारे में पूर्व में शून्य एवं पश्चात् में 60.00% ग्राम सचिव पूर्व में 13.00% एवं पश्चात् में 80.00% ने अभिमत प्रकट किये हैं।

अतः बैठकों में अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों के भाग लेने के बारे में उत्तरदाताओं के उत्तर विश्लेषण से ज्ञात होता है कि दोनों व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों एवं कार्मिक वर्ग के विचारों में समानता पायी गयी है जबकि दूसरी तरफ वर्तमान व्यवस्था से सम्बद्ध जनप्रतिनिधियों एवं नागरिकों के अभिमत से समानता पायी गयी है। सरकारी अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों की बैठकों में भागीदारी में वृद्धि तो हुई है लेकिन आशानुकूल नहीं रही है।

सरकारी अधिकारियों एवं जनप्रतिनिधियों के बैठकों में भाग नहीं लेने पर उनके विरुद्ध कार्यवाही करने के सम्बन्ध में जानकारी करने पर केवल 24.00% ने कार्यवाही की जाना अवगत करवाया है जबकि केवल 71.20% के अभिमत से कोई कार्यवाही नहीं की जाती है शेष 4.80% ने प्रत्युत्तर नहीं दिया है।

पंचायती राज सस्थाओं में उत्तरदाताओं से पद लेने के सम्बन्ध में जानकारी करने पर उनमें से 49.20% ने पद लेने की एवं 46.00% ने पद नहीं लेने की इच्छा जाहिर की है शेष 4.80% ने इस सम्बन्ध में कोई प्रतिक्रिया व्यक्त नहीं की है। जिन उत्तरदाताओं ने पद चाहने की इच्छा जाहिर की है उनमें से पद की लालसा के कारणों में 88.62% ने क्षेत्र के विकास एवं जनसेवा के लिए, 13.00% ने प्रतिष्ठा प्राप्त करने के लिए, 13.00% ने राजनीतिक इच्छा शक्ति के कारण 4.88% ने समाज को शिक्षित करने एवं विकास योजनाओं का लाभ दिलाने हेतु, 14.63% ने अनियमितताओं पर रोक लगाने आदि कारणों से पंचायती राज सस्थाओं में पद लेने की इच्छा जाहिर की है।

न्याय पंचायत से सन्तुष्टि के बारे में प्रतिक्रिया

73वें संविधान संशोधन अधिनियम के पश्चात् न्याय पंचायत व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया है जबकि पूर्व में पंचायती राज व्यवस्था में न्याय पंचायत की व्यवस्था थी अतः पुरानी व्यवस्था में न्याय पंचायत से सन्तुष्टि के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर जनप्रतिनिधि वर्ग के 72.00% कार्मिक वर्ग के 34.00% एवं नागरिक वर्ग में 57.00% उत्तरदाताओं ने पूर्ण रूप से सन्तुष्टि एवं जनप्रतिनिधि वर्ग में 15.00% कार्मिक वर्ग में 20.00% एवं नागरिक वर्ग के 16.00% ने आंशिक रूप से सन्तुष्टि का अभिमत प्रकट किया है जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग में 11.00% कार्मिक वर्ग में 36.00% एवं नागरिक वर्ग में 27.00% ने असन्तुष्टि जाहिर की है। अतः उत्तरदाताओं से प्राप्त अभिमत से यह स्पष्ट होता

है कि पुरानी राज्य व्यवस्था में न्याय पचायत से अधिकार उत्तरदाताओं ने 74.60% पूर्ण एवं आंशिक रूप से सन्तुष्टि का अभिमत प्रकट किया है।

नवोन पचायती राज व्यवस्था में न्याय पचायत व्यवस्था को समाप्त करने के बारे में 18.00% उत्तरदाताओं ने सहो, 74.40% ने गलत बताया है जबकि 7.20% ने न सहो न गलत तथा 6.40% ने कोई जानकारी उपलब्ध नहीं करवायी है। अतः उत्तरदाताओं के अभिमत विश्लेषण से यह स्पष्ट होता है कि न्याय पचायत को नवोन व्यवस्था में समाप्त करना गलत कदम रहा है। न्याय व्यवस्था को पुनः लागू करने के बारे में समग्र उत्तरदाताओं में से 74.80% ने सकारात्मक अर्थात् न्याय व्यवस्था पुनः चलू करने के बारे में अभिमत प्रकट किया है शेष 22.40% ने विपक्ष में अभिमत प्रकट किया है एवं 3.20% उत्तरदाताओं से इस बारे में प्रत्युत्तर प्राप्त नहीं हुआ है। अतः न्याय पचायत व्यवस्था को पचायती राज सभाओं में पुनः लागू करवाने वक्तों का प्रतिशत अधिक 74.80 रहा है।

#### वार्ड सभा गठन पर प्रतिक्रिया

वार्डसभा के गठन के बारे में उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग के 88.00%, कार्मिक वर्ग के 86.00% एवं नागरिक वर्ग के 75.00% उत्तरदाताओं ने वार्डसभाओं के गठन को सहो बताया है जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग में 8.00%, कार्मिक वर्ग में 10.00% एवं नागरिक वर्ग में 13.00% ने वार्डसभाओं का गठन गलत बताया है शेष उत्तरदाताओं ने प्रतिक्रिया व्यक्त नहीं की है। अतः अधिकांश 82.40% उत्तरदाताओं के अभिमत से वार्डसभाओं का गठन सहो है तकि आम जनता को पचायती राज सभाओं से प्रत्यक्ष रूप में जोड़ा जा सके एवं इसमें सप्पाएँ जन-इच्छा के अनुरूप कार्य कर सके तथा जन-भागोदारों को पूर्ण हो।

#### 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के बारे में प्रतिक्रिया

पचायती राज व्यवस्था से सम्बन्धित संवैधानिक संशोधन के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी प्राप्त करने पर जनप्रतिनिधि वर्ग में 92.00%, कार्मिक वर्ग में शत-प्रतिशत एवं नागरिक वर्ग में 72.00% को इस संशोधन की जानकारी है जबकि जनप्रतिनिधि वर्ग में 8.00% एवं नागरिक वर्ग में 24.00% को जानकारी नहीं है शेष 4.00% नागरिक वर्ग के उत्तरदाताओं ने प्रत्युत्तर नहीं दिया है। अतः समग्र वर्ग के उत्तरदाताओं में 85.60% को 73वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम की जानकारी होना एवं 12.80% को जानकारी नहीं होना पाया गया है शेष 1.60% से प्रत्युत्तर प्राप्त नहीं हुआ है।

पचायती राज सभाओं में 73वें संविधान संशोधन अधिनियम से आये परिवर्तनों के बारे में जानकारी करने पर जिन उत्तरदाताओं ने इस सम्बन्ध में अपनी राय प्रकट की है। उन उत्तरदाताओं में समग्र रूप से 61.68% का अभिमत है कि आरक्षण के कारण सभी वर्गों की भागोदारों में सुनिश्चित एवं वृद्धि हुई, 32.24% ने ग्रामसभा से जन-चेतना आना, 43.46% ने महिला आरक्षण से महिला जनप्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि होना, 54.67% ने पचायती राज सभाओं को स्थायित्व एवं अधिकार संवैधानिक रूप से दिया जाना, 12.62% ने नौकरशाही को जवाबदेयता में वृद्धि होना, 22.43% ने आरक्षण के कारण दोषा हुआ नेतृत्व होने से विकास कार्य अवरुद्ध होना, 10.28% ने अशिक्षित जनप्रतिनिधियों के कारण प्रशासन में वृद्धि होना, 8.41% ने सरपचा के अधिकारों में वृद्धि करने से उनके द्वारा मनमानी कार्यवाही की जाना, 52.71% ने चुनावों को संवैधानिक समझौते निश्चित होना, 6.07% ने

आरक्षण की अधिकता से सामान्य वर्ग के हितों पर कुठाराघात होना, 10.75% ने चक्रानुक्रम आरक्षण से जनप्रतिनिधियों के निर्वाचन क्षेत्रों में अस्थायित्व आना, 28.97% ने चुनाव प्रक्रिया में परिवर्तन, 19.16% ने सदस्यों के चुनाव लड़ने के लिए दो बच्चों की पात्रता का रखा जाना, 2.34% ने ग्राम स्तर पर योजनाओं का सृजन होना 14.02% ने न्याय व्यवस्था को समाप्त करना, 1.87% ने अविश्वास प्रस्ताव सम्बन्धी परिवर्तन 14.95% ने स्वास्थ्य एवं शिक्षा के प्रति चेतना व जागरूकता आना, 4.67% ने कार्यों के मूल्यांकन होने से कार्यों में गुणवत्ता आना, 8.88% ने चुनावों में धनबल व जातिबल को बढ़ावा मिलना आदि परिवर्तन आना अवगत करवाया है। इस प्रकार 73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम से आये परिवर्तनों से इन समस्याओं में एक ओर जहाँ अच्छाइयाँ प्रदर्शित हो रही हैं सो दूसरी तरफ कुछ कमियाँ एवं दोष भी परिलक्षित हो रहे हैं। अतः यह अधिनियम भी पंचायती राज सस्थाओं के लिए पूर्ण विकल्प न होकर एक सफल प्रयास कहा जा सकता है।

73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम से पंचायती राज सस्थाओं को संवैधानिक दर्जा एवं स्वायत्तता देने से जहाँ एक ओर क्रान्तिकारी परिवर्तन देखने को मिलता है वहीं दूसरी ओर अत्यधिक आरक्षण प्रावधान से योग्य एवं अनुभवी जनप्रतिनिधियों की संख्या में कमी आयी है जो कि इन सस्थाओं के लिए अहितकर भी हो सकता है। नवीन अधिनियम से पंचायती राज सस्थाओं की शक्तियों में आये अन्तर के बारे में जनप्रतिनिधि वर्ग के 59.00%, कार्मिक वर्ग के 58.00% एवं नागरिक वर्ग के 86.00% उत्तरदाताओं ने पक्ष में अभिमत व्यक्त करते हुए इन सस्थाओं की शक्तियाँ मिलना अवगत करवाया है वहीं दूसरी तरफ जनप्रतिनिधि वर्ग के 41.00% कार्मिक वर्ग के 42% नागरिक वर्ग के 14.00% उत्तरदाताओं ने विपक्ष में अभिमत प्रकट करते हुए शक्तियाँ नहीं मिलना अवगत करवाया है। अतः, समग्र उत्तरदाताओं में से 69.60% ने पंचायती राज सस्थाओं की शक्तियों में अन्तर आना एवं शेष 30.40% उत्तरदाताओं ने अन्तर नहीं आना अवगत करवाया है।

जिन उत्तरदाताओं ने पंचायती राज सस्थाओं की शक्तियों में अन्तर आना अवगत करवाया है उसके अभिमत के अनुसार 51.72% ने ग्राम पंचायती की प्रशासनिक एवं आर्थिक शक्तियों में वृद्धि होना 64.94% ने स्थानीय सस्थाओं को पर्याप्त स्वायत्तता मिलना, 2.87% ने निर्णय एवं नियन्त्रण का अधिकार 13.79% ने ग्रामसभा का सशक्त इकाई के रूप में उभरना 2.30% ने ग्राम सचिव एवं सरपंच की ग्राम पंचायत बजट की सामूहिक जिम्मेदारी तय होना 2.87% ने जिला परिषदों को अधिक वित्तीय एवं प्रशासनिक अधिकार, 14.94% ने न्याय पंचायत व्यवस्था का समाप्त होना आदि अन्तर आना अवगत करवाया गया। जिन उत्तरदाताओं ने पंचायती राज सस्थाओं की शक्तियों में अन्तर नहीं आना अवगत करवाया है उनके अभिमत से 22.37% ने व्यावहारिक रूप में सत्ता का सहो रूप में विकेंद्रीकरण का अभाव होना, 14.47% ने जिला परिषद की स्थिति, शक्तियाँ यथावत हो रहना, 36.84% ने सशक्त नेतृत्व के अभाव से वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त न किया जाना 14.47% ने राजनैतिक हस्तक्षेप एवं 17.11% ने समय पर आदेशों/निर्णयों की क्रियान्वित न होना आदि कारणों से नवीन अधिनियम भी वास्तव में शक्तियाँ दिलवाने में असफल रहने का मत व्यक्त किया है।

### पंचायती राज सस्थाओं में लिए जाने वाले निर्णयों पर प्रतिक्रिया

पंचायती राज सस्थाओं में विभिन्न स्तरों पर लिये जाने वाले निर्णयों के बारे में उत्तरदाताओं में से अधिकांश 66.40% ने बहुमत से एवं 33.60% ने सार्वसम्मति से निर्णय लेने

सम्बन्धी अभिमत जाहिर किया है। उत्तरदाताओं से पंचायती राज सस्थाओं में प्रस्ताव रखने सम्बन्धी जानकारी करने पर उनमें से जनप्रतिनिधि वर्ग के शत-प्रतिशत, कार्मिक वर्ग के 42.00% एवं नागरिक वर्ग के 13.00% ने प्रस्ताव रखने का अभिमत दिया है जबकि कार्मिक वर्ग में 58.00% एवं नागरिक वर्ग में 87.00% ने प्रस्ताव नहीं रखने का अभिमत जहिर किया है। आम जनता में जागरूकता के अभाव की प्रवृत्ति को प्रदर्शित करता है। इसलिए अभी भी पंचायती राज सस्थाओं में नागरिक वर्ग की व्यावहारिक रूप में भागीदारी नहीं हो पायी है।

पंचायती राज सस्थाओं में सरपच, प्रधान, जिला प्रमुख के द्वारा जनता की बात नहीं सुनने पर उनके विरुद्ध की जाने वाली कार्यवाही के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर केवल 34.80% ने की जाने वाली कार्यवाही के बारे में अवगत करवाया है जबकि अधिकांश 65.20% उत्तरदाताओं ने कोई भी कार्यवाही नहीं करने सम्बन्धी अभिमत प्रकट किया है। जिन उत्तरदाताओं के अभिमत से कार्यवाही की जाना जाहिर किया है उनसे की जाने वाली कार्यवाही में 59.77% ने उच्चाधिकारियों को लिखना जैसे कलेक्टर, मंत्री आदि, 12.64% ने सम्बन्धित विभाग को लिखना (विशेषकर जिला प्रमुख को), 10.34% ने न्यायालय की शरण ली जाना, 5.75% ने सचार माध्यमों के द्वारा दबाव बनाना, 5.75% ने नियम 84 के तहत राज्य सरकार को असहमति के प्रस्ताव भिजवाना, 6.90% ने अविश्वास प्रस्ताव लाने की कार्यवाही करना, 4.60% ने कानून के मुताबिक अन्य कार्यवाही की जाना अवगत करवाया है।

उत्तरदाताओं में जिन अधिकांश उत्तरदाताओं द्वारा कार्यवाही नहीं की जाती है इसके कारणों की जानकारी करने पर उनमें से 77.30% ने कार्यवाही करने की आवश्यकता महसूस नहीं की जाना, 7.36% ने जानकारी का अभाव होना एवं 15.34% ने जागरूकता एवं प्रक्रिया भूमिका का अभाव रहना आदि कारणों से कार्यवाही नहीं किये जाने सम्बन्धी मतव्य व्यक्त किया है।

### पुरानी व नवीन व्यवस्था में अन्तर पर प्रतिक्रिया

अध्ययन हेतु चयनित उत्तरदाताओं में से पच, सरपच, प्रधान एवं प्रमुख जो पूर्व में भी रह चुके हैं तथा वर्तमान व्यवस्था में भी है इसलिए इन उत्तरदाताओं ने दोनों व्यवस्थाओं को देखा है। अतः इन्होंने पूर्व एवं वर्तमान व्यवस्था में जो अन्तर बताये हैं उनमें से 60.61% उत्तरदाताओं ने पंचायती राज व्यवस्था के विभिन्न स्तर ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद् में पूर्व में सामंजस्य एवं सहयोग अधिक रहना लेकिन वर्तमान व्यवस्था में ये सस्थाएँ स्वतन्त्र इकाई के रूप में होने के कारण तथा दलीय आधार पर चुनावों से इनमें आपसी समन्वय एवं सहयोग में कमी आना, 36.36% ने चुनाव प्रक्रिया में परिवर्तन पूर्व में प्रधान की चयन सरपचों एवं जिला प्रमुख का चयन प्रधानों द्वारा किया जाता था। वर्तमान व्यवस्था में पंचायत समिति सदस्यों एवं जिला परिषद् सदस्यों द्वारा किया जाने लगा है तथा इन सस्थाओं में पूर्व में दलीय आधार पर चुनाव को किसी स्तर पर व्यवस्था नहीं थी लेकिन अब पंचायत समिति एवं जिला परिषद् सदस्य दलीय आधार पर चयनित होकर वे क्रमशः प्रधान एवं जिला परिषद् का दलीय आधार पर चयन करते हैं। वर्तमान व्यवस्था में 18.18% ने ग्राम सचिव की अधिक भागीदारी, 54.55% ने पंचायती राज सस्थाओं को सर्वप्रधानिक दर्जा दिया

जाकर अधिक अधिकार एवं शक्तियाँ दिया जाना, 48.48% ने आरक्षण व्यवस्था से अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं अन्य पिछड़ा वर्ग की जनभागीदारी में वृद्धि होना, 12.12% ने ग्राम स्तर पर योजनाओं का नवीन व्यवस्था से सृजन करना, 48.48% ने समय पर चुनाव करवाने की संवैधानिक बाध्यता होना, 12.12% ने राज्य वित्त आयोग के गठन से पंचायती राज संस्था को अधिक वित्त मिलना, 60.61% ने निर्वाचन क्षेत्रों में आरक्षण चक्रानुक्रम रीति से अपनाया जाना, 54.55% ने अध्यक्ष पदों का आरक्षण होना, 36.36% ने प्रशासनिक जवाबदेयता में वृद्धि होना, 24.24% ने महिलाओं के लिए एक-तिहाई आरक्षण प्रावधानों से महिला जनप्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि होना, 12.12%, ने ग्राम स्तर पर योजनाओं का नवीन व्यवस्था से सृजन करना, 48.48%, ने समय पर चुनाव करवाने की संवैधानिक बाध्यता होना, 12.12%, ने राज्य वित्त आयोग के गठन से पंचायती राज संस्थाओं को अधिक वित्त मिलना, 60.61%, ने निर्वाचन क्षेत्रों में आरक्षण चक्रानुक्रम रीति से अपनाया जाना, 54.55%, ने अध्यक्ष पदों का आरक्षण होना, 36.36%, ने प्रशासनिक जवाबदेयता में वृद्धि होना, 24.24%, ने सदस्यों के निर्वाचन हेतु दो सन्तानों की अर्हता रखा जाना, 12.12% ने अविश्रुत प्रस्ताव के प्रावधानों में परिवर्तन होना, एवं 48.48% ने न्याय पंचायत व्यवस्था को समाप्त किया जाना आदि नवीन एवं पुनर्जीव व्यवस्था में अन्तर आना अवगत करवाया है।

### पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा एवं जवाबदेयता के सम्बन्ध में अभिमत

उत्तरदाताओं से ग्रामसभा, ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषदों को संवैधानिक दर्जा दिये जाने के बारे में जानकारी करने पर उनमें से जनप्रतिनिधि वर्ग एवं कार्मिक वर्ग के शत-प्रतिशत एवं नागरिक वर्ग में से 61.00% ने सहमति व्यक्त करते हुए उनकी जानकारी होना अवगत करवाया है जबकि नागरिक वर्ग में 13.00% ने नकारात्मक प्रत्युत्तर दिया है शेष 26.00% ने इस बारे में अनभिज्ञता जाहिर की है। अतः समग्र उत्तरदाताओं में से 84.40% ने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिये जाने की पुष्टि की है जबकि 5.20% ने पुष्टि नहीं की है शेष 10.40% ने इस बारे में अनभिज्ञता प्रकट की है।

प्रशासकों एवं जनप्रतिनिधियों की जवाबदेयता के सम्बन्ध में समग्र उत्तरदाताओं में से 57.60% ने जवाबदेयता में वृद्धि होना अवगत करवाया है जबकि 36.40% ने वृद्धि नहीं होना अवगत करवाया है शेष 6.40% में जानकारी का अभाव रहा है।

### महिलाओं की सक्रिय भूमिका के सन्दर्भ में प्रतिक्रिया

पंचायती राज संस्थाओं में पुरुषों में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़ा वर्ग एवं महिलाओं के लिए समुचित प्रतिनिधित्व की व्यवस्था नहीं थी। यद्यपि कोई भी प्रजातान्त्रिक व्यवस्था तब तक सार्थक नहीं हो सकती जब तक उसकी निर्वाचन व्यवस्था के माध्यम से समाज के सभी वर्गों को शासन कार्यों में भागीदारी एवं स्वशासन का सम्पूर्ण अधिकार प्राप्त न हो। इसलिए 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के द्वारा महिलाओं के लिए पंचायती राज संस्थाओं में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले कुल सदस्यों के एक-तिहाई में अनुसूचित स्थान आरक्षित किये गये। महिलाओं के लिए एक-तिहाई स्थान आरक्षण होने से पंचायती राज संस्थाओं के जनप्रतिनिधियों में महिलाओं की संख्या में वृद्धि होना से अब यह

प्रश्न स्वाभाविक रूप से खड़ा हो गया है कि महिलाओं की पंचायती राज सस्याओं में सक्रिय भूमिका कितनी रह पाती है। इस सम्बन्ध में चयनित उत्तरदाताओं में से जनप्रतिनिधि वर्ग के 37.00%, कार्मिक वर्ग के 64.00% एवं नागरिक वर्ग के 14.00% उत्तरदाताओं ने महिलाओं की सक्रिय भागीदारी होना अवगत करवाया है जबकि इसके विपरीत जनप्रतिनिधि वर्ग के 63.00% कार्मिक वर्ग के 36.00% एवं नागरिक वर्ग में 86.00% ने महिलाओं की सक्रिय भागीदारी नहीं होना अभिमत प्रकट किया है। अतः समग्र रूप से कुल उत्तरदाताओं में से 23.20%, उत्तरदाताओं ने ही महिलाओं की सक्रिय भूमिका निभाने के पक्ष में अभिमत प्रकट किया है जबकि अधिकांश 66.80% उत्तरदाताओं ने महिलाओं की भूमिका को सक्रिय नहीं रहना अवगत करवाया है। महिलाओं की सक्रिय भूमिका नहीं रहने के कारणों में मुख्य रूप से महिलाओं का घरेलू कार्यों में व्यस्त रहने एवं समय-भाव की कमी, अशिक्षित होने से अपने पद के दायित्वों की जानकारी का अभाव, रचि का अभाव, पर्दाप्रदा, सामाजिक बन्धन व समाज की रूढ़िवादी विचारधारा, प्रशासनिक कार्यों से अनभिग्यता, सकोच की भावना, अनुभव की कमी, स्वयं के विवेक से निर्णय नहीं लिया जाना आदि कई कारकों से महिलाएँ बैठकों में भी बहुत कम अकेली आती हैं बल्कि अपने साथ परिवार के किसी सदस्य या रिश्तेदार को साथ लेकर आती हैं तथा महिला सरपच होने पर उसका कार्य उसके सरपच पति, प्रधान पति या जिला प्रमुख पति या अन्य व्यक्ति द्वारा किया जाता है वह केवल नाम मात्र ही अपनी स्थिति बनाये रखती है। अतः ऐसी स्थिति में परिवर्तन बल पर छोड़ दिया जाना उचित लगता है।

पंचायती राज सस्याओं में महिलाओं की सक्रिय भागीदारी हालांकि अल्प रह रही है हालांकि आरक्षण प्रावधान से महिला जनप्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि हुई है क्योंकि समाज के एक बड़े वर्ग को अपने अधिकारों से वंचित नहीं किया जा सकता है। अतः महिला जनप्रतिनिधियों को जागरूक बनाने के लिए प्रशिक्षण एवं शिविरों का आयोजन कर महिला जनप्रतिनिधियों को उनके अधिकारों एवं कर्तव्यों का अहसास दिलाना होगा तब कि अशिक्षित महिला जनप्रतिनिधि भी नियमों के दायरे में प्रशासन से अपनी बात मनवा सकें। महिलाओं की भागीदारी को सक्रिय बनाने हेतु ग्राम स्तर पर महिला विचार गोष्ठियाँ, साक्षरता अभियान, सेमिनार, महिला सगठनों का गठन, महिला प्रशिक्षण आदि पर विशेष ध्यान देकर इनमें महिलाओं की अधिक से अधिक भाग लेने की प्रेरणा एवं जागृति पैदा की जानी चाहिए।

### पंचायती राज संस्थाओं पर आरक्षण व्यवस्था से कार्य-प्रणाली पर प्रभाव के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया

आरक्षण व्यवस्था का एक मात्र उद्देश्य निम्न वर्ग के लोगों का सर्वांगीण विकास करना है। महिलाएँ समाज का एक महत्वपूर्ण अंग हैं इसलिए महिलाओं को विकास की धारा से जोड़ने के लिए उन्हें आरक्षण देकर पुरुषों के साथ कन्धे से कन्धा मिलाकर चलाने से विकास को बल मिलेगा। पंचायती राज सस्याओं में आरक्षण व्यवस्था से इनकी कार्य-प्रणाली, क्षमता, कुशलता एवं सगठन पर पड़ने वाले प्रभावों के बारे में उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर उनमें से जनप्रतिनिधि वर्ग के 73.00% कार्मिक वर्ग के 58.00% एवं नागरिक वर्ग के 84.00% समग्र उत्तरदाताओं में से 74.40% ने पंचायती राज सस्याओं में जनभागीदारी का

बढ़ना एवं कार्मिक वर्ग के 18.00% ने सस्याओं को निर्णय लेने की शक्तियाँ मिलना अवगत करवाया है।

चयनित कुल उत्तरदाताओं में से 74.40% उत्तरदाताओं ने पचायती राज सस्या में जनभागीदारी का बढ़ना 3.60% ने सस्याओं को निर्णय लेने की शक्तियाँ मिलना 23.40% ने स्थानीय समस्याओं पर ज्यादा ध्यान दिया जाना 23.20% ने विकास कार्यों का अच्छा होना अवगत करवाया है वहीं दूसरी ओर 18.00% उत्तरदाताओं ने विपरीत प्रभाव पड़ना एवं 1.60% ने कोई परिवर्तन नहीं होना भी अवगत करवाया है।

पचायती राज की पुरानी व्यवस्था से नवीन व्यवस्था में सरपंच प्रधान जिला प्रमुख की भूमिका के आकलन हेतु उत्तरदाताओं में से 77.20% के अभिमत से सरपंच प्रधान एवं जिला प्रमुख की भूमिका अधिक सक्रिय प्रभावी एवं उपादेय नवीन व्यवस्था में होना माना गया है जो कि पचायती राज व्यवस्था की सफलता के लिए शुभ संकेत है। पचायती राज व्यवस्था में 54.00% उत्तरदाताओं ने सरपंच को 1.60% ने प्रधान को 22.00% ने जिला प्रमुख को एवं 15.20% ने सभी को प्रभावी भूमिका होना जाहिर किया है। अतः नवीन व्यवस्था में सरपंच अधिक शक्तिशाली एवं प्रभावी हुए हैं।

### पचायती राज सस्याओं में समन्वय व सहयोग पर प्रतिक्रिया

पचायती राज सस्याओं में समन्वय एवं सहयोग के सम्बन्ध में समग्र उत्तरदाताओं में से अधिकतर 58.00% उत्तरदाताओं ने समन्वय एवं सहयोग का नहीं पाया जाना अवगत करवाया है जबकि केवल 33.60% ने ही समन्वय एवं सहयोग रहना अवगत करवाया है। नवीन व्यवस्था ने ग्राम पचायत पचायत समिति एवं जिला परिषद् में समन्वय एवं सहयोग को कम किया है जो कि पचायती राज की असफलता का भविष्य में कारण बन सकता है। अतः नवीन व्यवस्था से पचायती राज सस्याओं में समन्वय एवं सहयोग में जो कमी आयी है उसको दूर करने हेतु उत्तरदाताओं ने कुछ सुझाव दिये हैं। उत्तरदाताओं में 55.86% ने सरपंच को पचायत समिति एवं प्रधान को जिला परिषद् का महाधिकार के साथ सदस्य बनाया जाना 38.62% ने दलीय आधार पर चुनाव व्यवस्था समाप्त करना 17.24% ने पुरानी व्यवस्था पुनः कायम की जाना एवं 3.45% ने प्रधान एवं प्रमुख का चुनाव सरपंच की तरह प्रत्यक्ष रूप से करवाये जाने सम्बन्धी सुझाव दिये हैं।

### अविश्वास प्रस्ताव के सबंध में प्रतिक्रिया

अविश्वास प्रस्ताव के नवीन प्रावधानों की चयनित उत्तरदाताओं में से 72.80% को जानकारी है जबकि 24.40% को जानकारी नहीं है शेष 2.80% से प्रत्युत्तर प्राप्त नहीं हो सका है।

अविश्वास प्रस्ताव में दो वर्ष तक अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाने के नियम के बारे में 90.91% उत्तरदाताओं ने सही एवं 8.79% उत्तरदाताओं ने गलत बताया है। शेष 1.10% ने प्रत्युत्तर नहीं दिया है। अतः दो वर्ष तक अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाने का नियम उपयुक्त कहा जा सकता है।

## नवीन पंचायती राज व्यवस्था से सन्तुष्टि पर प्रतिक्रिया

नवीन पंचायती राज व्यवस्था के बारे में चयनित उत्तरदाताओं से जानकारी करने पर 60.80% उत्तरदाताओं ने सन्तुष्टि, 22.40% ने आंशिक रूप से सन्तुष्टि एवं 16.80% ने नवीन पंचायती राज व्यवस्था से असन्तुष्टि प्रकट की है। अतः नवीन पंचायती राज व्यवस्था के प्रति केवल 16.80% ने असन्तुष्टि ज़ाहिर की है। शेष अधिकांश उत्तरदाताओं ने सन्तुष्टि एवं आंशिक रूप से सन्तुष्टि ज़ाहिर करने के कारण नवीन व्यवस्था को सही कहा जा सकता है।

## पंचायती राज संस्थाओं को अधिक प्रभावशाली बनाने हेतु सुझाव

पुराने पंचायती राज की व्यवस्था कमियों को सुधारने एवं संस्थाओं में जनभागीदारी बढ़ाने हेतु 73वें संविधान संशोधन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को जन-आकांक्षाओं के अनुरूप बनाने का प्रयास किया गया। अध्ययन हेतु चयनित उत्तरदाताओं द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को कार्य-प्रणाली को अधिक प्रभावी बनाने हेतु ग्रामसभा, ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद् स्तर पर सुधार हेतु जो सुझाव संस्तुतिपूर्ण दी गई हैं उनको अग्रे-स्तोत्रित किया गया है।

## ग्रामसभा को प्रभावशाली बनाने हेतु सुझाव

ग्राम पंचायत वृत्त के गाँव में सभी वयस्क लोगों को मिलाकर एक सभा बनायी जाती है। यह सभा 'ग्रामसभा' कहलाती है। ग्रामसभा की बैठकें नियमित रूप से नहीं बुलाई जाती तथा बैठकों में उपस्थिति भी बहुत अच्छी नहीं होती। ग्रामसभा ने अभी तक लोगों में उत्साह भी और रुचि के अभाव के मुख्य कारण बैठकों सम्बन्धित सूचना जारी नहीं की जाती और समय पर उन्हें प्रचारित नहीं किया जाता बहुत से सरपंच ग्रामसभा की ओर से उदासीन रहते हैं तथा बैठकें आयोजित नहीं करते, ग्रामसभा के विचारित बिन्दु पूर्व निर्धारित नहीं होते तथा अशिक्षित लोगों का बाहुल्य होने से ग्राम सभा का महत्त्व नहीं समझा पा रहे हैं। ग्रामसभा को जब तक ग्रामवासियों अपनी खुद की सभा अन्तःकरण से स्वीकार नहीं करेंगे तब तक ग्रामसभा अपने वास्तविक उद्देश्यों को पूरा नहीं कर पायेगी। ग्रामसभा को प्रभावी बनाने हेतु 93.60% उत्तरदाताओं ने जो सुझाव दिये हैं उनका विवरण नीचे दिया गया है। प्रतिशत कोष्ठक (%) में दर्शाया गया है। सुझाव इस प्रकार है—

1. ग्रामसभा की बैठक की सूचना सभी ग्रामवासियों को दी जानी चाहिए तथा ग्रामसभा की बैठक के लिए व्यापक प्रचार-प्रसार किया जाना चाहिए। इस कार्य हेतु पटवारी, ग्राम सेवक एवं अध्यापकों की सेवाओं का भी उपयोग लिया जा सकता है। [46.15%]
2. ग्रामसभा के अधिकार एवं शक्तियों के बारे में कार्यशाला एवं अन्य माध्यमों से जनता को समझाया जाकर जनता में जागृति पैदा की जानी चाहिए। [12.82%]
3. ग्रामसभा की बैठकें वर्ष में चार बार होनी चाहिए। प्रत्येक त्रैमास को समन्वित पर। [23.08%]
4. ग्रामसभा में सरपंच, प्रधान एवं जिला प्रमुख की उपस्थिति अनिवार्य की जानी चाहिए ताकि जनता से सीधा संवाद स्थापित हो सके। इसके अलावा विधायक सांसद भी वर्ष में एक बार ग्रामसभा की बैठक में जनता से सम्पर्क स्थापित करें। [15.38%]



- 5 सार्वजनिक उत्सवों के दिन ग्रामसभा की बैठक नहीं रखी जानी चाहिए। (जैसे 26 जनवरी 15 अगस्त 2 अक्टूबर एवं अन्य उत्सव) [ 24.36% ]
- 6 ग्रामसभा की कार्यवाही जनता की भावनाओं के अनुसार चलाई जानी चाहिए। ग्राम जीवन को प्रभावित करने वाले मुद्दे जैसे गरीबी रेखा से नीचे जीवन यापन करने वालों का चयन ऋण आवेदन-पत्र पंचायत का बजट पंचायत के कार्यों का विवरण योजनाओं की प्रगति पंचायत के कार्यों का विवरण योजनाओं की प्रगति अनुदानों का उपयोग विद्यालय और सहकारी समितियों की व्यवस्था लेखा परीक्षण की रिपोर्ट आदि पर ग्रामसभा में विचार-विमर्श होना चाहिए। [ 28.21% ]
- 7 ग्रामसभा की बैठक में पंचायत समिति एवं जिला परिषद् के अधिकारी भी उपस्थित होने चाहिए। इसके साथ ही पटवारी ग्राम सेवक और सहकारी समिति के व्यवस्थापक तथा बैंकों के प्रतिनिधि की उपस्थिति निश्चित की जानी चाहिए। [ 15.38% ]
- 8 ग्रामसभा की बैठक की कार्यवाही विवरण उसी समय लिखा जाना चाहिए तथा निर्णय को पढ़कर सुनाया जाना चाहिए एवं बैठक के विवरण पर हस्ताक्षर करवाये जाने चाहिए। [ 33.33% ]
- 9 ग्रामसभा में उपस्थिति की सख्या निश्चित की जानी चाहिए अर्थात् ग्रामसभा का जो कोरम निर्धारित हो उसका व्यवहार में पालन होना चाहिए। [ 10.26% ]
- 10 ग्रामसभा में पूर्ण रूप से ग्राम पंचायत का लेखा-जोखा प्रस्तुत करने की अनिवार्यता को व्यावहारिक रूप दिया जाना चाहिए। [ 17.09% ]
- 11 ग्रामसभा में लिए गए निर्णयों की क्रियान्विती की निश्चितता एवं समयावधि निर्धारित की जाकर उसी अनुरूप कार्यवाही होनी चाहिए। [ 33.33% ]
- 12 ग्रामसभाओं के लिए एक वरिष्ठ अग्र ए एस अधिकारी को प्रभारी अधिकारी बनाया जाना चाहिए। [ 5.56% ]
- 13 ग्रामसभा की नियमित बैठक बुलाने के लिए सरपंचों को उत्तरदायी होना चाहिए। [ 5.56% ]
- 14 ग्रामसभा की बैठकें ऐसे समय में बुलाई जानी चाहिए जिस समय कृषि कार्यों की व्यस्तता न हो ताकि कृषक वर्ग ग्रामसभा की बैठक में भाग ले सके। [ 3.85% ]
- 15 ग्रामसभा की बैठक एक ही दिन पंचायत समिति क्षेत्र में नहीं होनी चाहिए। [ 15.38% ]
- 16 ग्रामसभा की बैठक में महिलाओं की उपस्थिति की सख्या भी निश्चित की जानी चाहिए। [ 5.13% ]
- 17 ग्रामसभा द्वारा की जाने वाली शिकायतों की शीघ्रता से कार्यवाही होनी चाहिए। [ 4.70% ]

## ग्राम पंचायतो को प्रभावशाली बनाने के लिए सुझाव

ग्राम पंचायतों में पंचा की कार्य में रुचि का अभाव जनता के अनुरूप कार्य नहीं होना योजनाओं में तकनीकी परामर्श का अभाव तकनीकी कमचारियों द्वारा कार्य का समय पर एवं निष्पक्ष मूल्यांकन नहीं किया जाना पशु चरायों की उचित व्यवस्था न होना साधनों का अभाव राजस्व एवं पुलिस विभाग का असहयोग गुटबंदी/दलगत राजनीति नियमों की उचितता दोषों के खिलाफ कार्यवाही में वितन्त्र ग्रामसभाओं की सक्रियता का अभाव आदि कई कारणों से ग्राम पंचायतें अपने उद्देश्यों की प्राप्ति में सफल नहीं हो रही हैं।

पंचायतें पंचायती राज की आधारशिला हैं। पंचायतों की सुदृढ़ता और शक्ति पर ही पंचायती राज का सफल और प्रभावपूर्ण क्रियन्वयन निर्भर करता है। ग्राम पंचायतों को सवैधानिक दर्जा एवं स्वयत्तता देने के उपरान्त भी ग्राम पंचायतें व्यावहारिक स्वरूप को प्राप्त करने में अभी पूर्णतः सफल नहीं हो पायी हैं। इसी सम्बन्ध में 95.20% उत्तरदाताओं से प्राप्त सुझावों का उल्लेख यहाँ किया जा रहा है। उत्तरदाताओं के सुझावों का प्रतिशत ब्रैकेट (%) में दिया गया है।

- 1 लोगो को समन्वय समस्याओं को सुलझाने के लिए ग्राम पंचायतों को समुचित अधिकार व्यावहारिक रूप में दिये जायें ताकि आम जनता की स्थानीय समस्याओं का हल पंचायत क्षेत्र में किया जाए। [ 7.32% ]
- 2 ग्राम पंचायतों में पक्षपातपूर्ण विकास एवं योजनाओं की क्रियन्वित्ता पर प्रतिबन्ध लगाकर समान रूप से योजनाओं का लाभ दिया जाना चाहिए। [ 14.6% ]
- 3 न्याय पंचायत व्यवस्था को पुनः गठित किया जाकर प्रभावो क्रियन्वयन होना चाहिए। [ 31.70% ]
- 4 सतर्कता समितियों में अच्छे अनुभवों व्यक्तियों को रखा जाये ताकि इन समितियों का उपयोगिता हो सक। [ 12.19% ]
- 5 राजस्व और पुलिस विभाग के कमचारियों की आवश्यकता पडने पर समुचित सहाय्य प्रदान करने हेतु उनकी बाध्यता होनी चाहिए। [ 17.07% ]
- 6 दोषी व्यक्तियों के विरुद्ध जैसे गबन आचरण कार्य को सफलतापूर्वक आदि पर कार्यवाही शीघ्र होनी चाहिए वही वह व्यक्ति सरकारी कर्मचारी हो या जनप्रतिनिधि। [ 9.76% ]
- 7 सरपंच को अधिकार के साथ पंचायत समिति का सदस्य बनाया जाना चाहिए। [ 53.66% ]
- 8 विभिन्न विभागों में समन्वय होना चाहिए। विभागों के द्वारा ग्राम पंचायतों को झुट्टियों की तरफ हो ध्यान न देकर उनको दूर करने व सुधारने का प्रयत्न किया जाना चाहिए। जुर्माने को राशि वसूल करने में प्रशासनिक मदद मिलनी चाहिए। [ 5.46% ]
- 9 ग्राम पंचायतों को तकनीकी कार्यों में पूर्ण सहयोग मिलना चाहिए। तकनीकी कर्मियों के कारण अनावश्यक परेशान न किया जाये तथा नियमों का सतत्करण हो ताकि सामान्य व्यक्ति समझ सके। [ 16.39% ]

- 10 पंचायतों की आय बढ़ाने के स्रोत विकसित कर इनको आर्थिक सुदृढता प्रदान की जावे अर्थात् शुल्क आदि लगाने का अधिकार दिया जावे। [ 17.07% ]
- 11 नियमों के विरुद्ध सरपंच या ग्राम सचिव पंचायत राशि स्वयं के पास न रखें तथा राशि बैंक पंचायत खाते में ही रखी जानी चाहिए। [ 4.88% ]
- 12 एक पंचायत पर एक ग्राम सचिव रखा जाना चाहिए एवं ग्राम पंचायत का कार्यालय प्रतिदिन खुलना चाहिए। [ 17.07% ]
- 13 ग्राम पंचायत स्तरीय प्रशासनिक इकाइयों को पंचायत के अधीन कर दिया जाना चाहिए। [ 7.98% ]
- 14 ग्राम पंचायतों में अनियमितता होने पर उसकी जाँच शीघ्र होनी चाहिए एवं ग्राम पंचायतों में कच्चे कार्यों को करवाने की योजना समाप्त कर दी जानी चाहिए क्योंकि इन कार्यों में राशि के गबन एवं अनियमितताओं की सम्भावना अधिक रहती है। [ 7.32% ]
- 15 ग्रामीण विकास की समस्त योजनाएँ ग्राम पंचायतों को दी जानी चाहिए एवं प्रशासन द्वारा उसमें सहयोग किया जाना चाहिए। लेकिन अनावश्यक राजनीतिक दखल नहीं होना चाहिए। [ 31.70% ]
- 16 ग्राम पंचायतों में बैठकों हेतु फोरम निश्चित होना चाहिए तथा ग्राम पंचायत की बैठकों में लिये गये निर्णयों की क्रियान्विति पंचायतों राज सस्था अधिकारियों द्वारा की जानी चाहिए। [ 9.76% ]
- 17 विकास कार्य ठेके पर दिये जाने चाहिए जो ग्रामसभा द्वारा अनुमोदित हों। विकास कार्य पी डब्ल्यू डी की ओ एस आर की दर से करवाये जाने चाहिए। [ 7.32% ]
- 18 पेयजल व्यवस्था बजट के साथ ग्राम पंचायतों को दी जानी चाहिए। [ 4.88% ]
- 19 सरपंच चुनने पर एवं कार्यकाल समाप्त होने पर सरपंच की सम्पत्ति एवं आय का ध्यौरा लिया जाना चाहिए। [ 2.44% ]
- 20 कार्यों का भौतिक सत्यापन होना चाहिए। [ 7.32% ]
- 21 ग्राम पंचायतों में शिकायत पुस्तिका होनी चाहिए। [ 2.44% ]
- 22 अविश्वास प्रस्ताव की नवीन व्यवस्था समाप्त कर पुरानी व्यवस्था लागू की जानी चाहिए। [ 4.88% ]

### पंचायत समिति को प्रभावशाली बनाने हेतु सुझाव

पंचायत समितियाँ पंचायतों राज व्यवस्था में प्रभावशाली कार्यकारी इकाई का रूप धारण कर चुकी हैं फिर भी पंचायत समितियाँ वांछित गति एवं कुशलता से हस्तान्तरित योजनाओं को क्रियान्वित नहीं कर पायी हैं। अतः 91% उत्तरदाताओं ने पंचायत समिति को अधिक प्रभावो बनाने हेतु निम्नलिखित सुझाव दिये हैं—

- 1 पंचायत समितियों में विकास अधिकारी राजस्थान प्रशासनिक सेवा (RAS) के अधिकारी होने चाहिए। [ 21.62% ]

- 2 प्रधान का चुनाव सरपच की तरह प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली द्वारा होना चाहिए या पूर्व व्यवस्था वापिस लागू की जानी चाहिए। सरपच को पंचायत समिति का मताधिकार के साथ सदस्य बनाया जाना चाहिए। [ 54.05% ]
- 3 प्रधान को जिला परिषद् का सदस्य मताधिकार के साथ बनाया जाना चाहिए। [ 67.57% ]
- 4 प्रधान को वित्तीय अधिकार दिये जाने चाहिए। [ 13.51% ]
- 5 सरपचों के वित्तीय गबन के खिलाफ कार्यवाही करने का अधिकार पंचायत समिति को दिया जाना चाहिए ताकि शोषण कार्यवाही हो सके। अर्थात् पंचायत समिति को न्यायिक अधिकार दिये जाने चाहिए। [ 8.11% ]
- 6 पंचायत समिति को निजी आय के स्त्रोत में वृद्धि अर्थात् निजी आय बढ़ाने की अधिक अधिकार दिये जाने चाहिए। [ 5.41% ]
- 7 पंचायत समिति के निर्णयों का प्रभावी क्रियान्वयन जिला प्रशासन द्वारा शीघ्रता से किया जाना चाहिए। [ 13.51% ]
- 8 पंचायत समिति के कार्यों का आकलन करते हुए स्टाफ जिसमें विशेषकर तकनीकी कर्मचारी बढ़ाये जाने चाहिए। [ 16.22% ]
- 9 ग्रामीण विकास के कार्यों का मूल्यांकन तकनीकी कर्मचारियों द्वारा सतर्कता समिति के माध्यम से करवाया जाना चाहिए ताकि भ्रष्टाचार को रोका जा सके। [ 13.51% ]
- 10 हैण्डपम्प सधारण का कार्य PHED विभाग को मय स्टाफ के हस्तान्तरित कर दिया जाना चाहिए। [ 2.70% ]
- 11 पंचायत समिति सदस्यों के निर्वाचन की व्यवस्था समाप्त की जानी चाहिए अथवा इनको प्रशासनिक एवं वित्तीय शक्तियाँ अपने क्षेत्र में 2 लाख रु तक खर्च करने की दी जानी चाहिए। [ 64.86% ]
- 12 नौकरशाही के प्रभाव को कम किया जाना चाहिए। [ 16.22% ]
- 13 पंचायत समितियाँ को विकास योजनाओं के आकलन के आधार पर अधिक वित्त की व्यवस्था की जानी चाहिए। [ 10.81% ]
- 14 पंचायत समिति को नियन्त्रण एवं निर्देशन की भूमिका निभानी चाहिए जैसे विकास कार्यों का निरीक्षण एवं भौतिक सत्यापन ग्राम सेवक के कार्यों का निरीक्षण—रिक्वाई आदि का अवलोकन विद्यालयों का निरीक्षण आदि कार्य। [ 18.91% ]
- 15 पंचायत समिति की स्थायी समितियों के कार्य में गुणवत्ता/सुधार किया जाना चाहिए ताकि आम जनता उनके कार्यों से सन्तुष्ट हो सके। [ 5.41% ]
- 16 पंचायत समिति कार्यालय पर विकास योजनाओं की पूर्ण जानकारी उपलब्ध करवाने की व्यवस्था होनी चाहिए। [ 2.70% ]
- 17 प्रधान को पंचायत समिति कार्यालय में सप्ताह में तीन दिन आने, ग्रामों के भ्रमण एवं समस्याओं के समाधान करने आदि कार्यों में सक्रिय भूमिका निभानी चाहिए। [ 8.11% ]
- 18 योजनाओं की क्रियान्विती एवं स्वीकृति निष्पक्ष रूप से होनी चाहिए। [ 8.11% ]

- 19 विधायक को पचायत समिति का मताधिकार के साथ सदस्य होने के साथ-साथ बैठको में नियमित रूप से उपस्थित होना चाहिए। [ 5.41% ]

जिला परिषद् को प्रभावशाली बनाने हेतु सुझाव

पचायती राज सस्थाओं में विद्यमान कमियों एवं दुर्बलताओं के कारण पचायती राज सस्थाएँ अपने वास्तविक दायित्वों का निर्वाह करने में असफल रहती हैं। पचायती राज सस्थाओं की शीर्ष इकाई जिला परिषद् में भी अपने कर्तव्यों को पूरा करने की दिशा में गम्भीरतापूर्वक प्रयत्न नहीं किया है। वे पचायत समितियों में सामंजस्यपूर्ण कार्य व्यवस्था लाने की दृष्टि से उपयुक्त मार्गदर्शन नहीं कर सकी हैं। समय पर बजट पेश नहीं कर पाना क्रियान्वयन में देरी, अधिकारों का अभाव, सिफारिशों को महत्व न देना अधिकारियों पर नियन्त्रण का अभाव आदि कमियाँ रही हैं। अतः जिला परिषदों को प्रभावी बनाने हेतु 33 72% उत्तरदाताओं ने जो सुझाव दिये हैं उनका उल्लेख नीचे दिया जा रहा है। कोष्ठक ( ) में उत्तरदाताओं का प्रतिशत दर्शाया गया है।

- 1 निर्णयों की क्रियान्विती यथावत् रूप में, प्रभावी ढंग से होनी चाहिए। [ 16.67% ]
- 2 जिला प्रमुख को प्रशासनिक एवं वित्तीय अधिकार दिये जाने चाहिए। [ 25.00% ]
- 3 जिला परिषद् सदस्यों की चुनाव व्यवस्था समाप्त की जानी चाहिए या सदस्यों के लिए विकास कार्यों हेतु 5 लाख रु. का अलग से उन्हें बजट आवंटित किया जाना चाहिए। इन सदस्यों की निर्णयों एवं विकास कार्यों में भागीदारी सुनिश्चित की जानी चाहिए। [ 55.56% ]
- 4 समितियों की बैठक नियमित होनी चाहिए। [ 11.11% ]
- 5 जिला परिषद् के द्वारा पचायत समितियों एवं पचायतों के कार्यों का प्रभावी निरीक्षण एवं नियन्त्रण होना चाहिए। [ 13.89% ]
- 6 प्रधान को जिला परिषद् का मताधिकार के साथ सदस्य बनाया जाना चाहिए। [ 52.77% ]
- 7 जिला परिषद् में कार्य मूल्यांकन के आधार पर स्टाफ होना चाहिए। [ 19.44% ]
- 8 जिला प्रमुख का चयन सरपंच की तरह प्रत्यक्ष निर्वाचन से होना चाहिए ताकि भ्रष्टाचार कम हो। [ 22.22% ]
- 9 जिला परिषद् में योग्य प्रशासक होना चाहिए। [ 2.78% ]
- 10 जिला परिषद् एवं जिला ग्रामीण विकास अभिकरण (डी आर डी ए.) को एक-साथ मिला दिया जाना चाहिए। [ 19.44% ]
- 11 नौकरशाही पर प्रशासनिक नियन्त्रण प्रभावशाली होना चाहिए। [ 5.56% ]
- 12 अधिनियम की अनुसूची (3) के समस्त अधिकार जिला परिषद् को हस्तान्तरित कर दिये जाने चाहिए। [ 19.44% ]
- 13 जिला प्रमुख को हर माह प्रत्येक पचायत समिति में जाकर उनकी समस्या सुनने एवं निराकरण का कार्य करना चाहिए। [ 5.56% ]

## अन्य सामान्य सुझाव

पंचायती राज सस्याओं के विभिन्न स्तर ग्रामसभाओं, ग्राम पंचायतों, पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों के प्रभावों क्रियान्वित के लिए उल्लेखित पूर्व सुझावों के अलावा कुछ कारण ऐसे हैं जो कि पंचायती राज सस्याओं को कार्यप्रणाली को प्रत्यक्ष। अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करते हैं। अतः पंचायती राज सस्याओं को कार्यप्रणाली में सुधार एवं इन्हे व्यावहारिक रूप में अधिक उपयोगी बनाने हेतु कार्मिक वर्ग, जनप्रतिनिधि वर्ग में अधिक उपयोगी बनाने हेतु कार्मिक वर्ग, जनप्रतिनिधि वर्ग एवं नागरिक वर्ग से चयनित उत्तरदाताओं द्वारा दिये गये अन्य सामान्य सुझावों का उल्लेख करना शोधकर्ता अपना कर्तव्य समझता है। शोधकर्ता ने अध्ययन-अध्यापन एवं ग्राम में जीवन के यथार्थ के अनुभव तथा उत्तरदाताओं से साक्षात्कार के दौरान जो अनकहे एहसास शब्दबद्ध किये एवं विभिन्न राष्ट्रीय-स्थानीय संगोष्ठियों में विचार मधन से जो कुछ सिखा-पाया वहाँ सामान्य सुझावों हेतु अति महत्वपूर्ण लग। यदि इन सुझावों को भी सरकार तत्त्वों प्रदान करे तो ये सस्याएँ जीवन्तता एवं सक्रियता तथा परिणामोत्पादकता के आशानुकूल शिखर पर पहुँच पाने में सक्षम हो सकती हैं। यथा—

- 1 जनप्रतिनिधियों को नियम-प्रक्रिया, अधिकारों एवं कर्तव्यों की जानकारी हेतु गहन प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।
- 2 निर्वाचन हेतु न्यूनतम शैक्षणिक अर्हता निश्चित हो।
- 3 इन सस्याओं में दलीय आधार पर चुनाव प्रतिबन्धित हो।
- 4 जनप्रतिनिधि एवं सस्याएँ अपनी कार्यशैली पारदर्शी एवं जवाबदेय बनाये।
- 5 सस्या अध्यक्षा के चुनाव में लॉटरी व्यवस्था समाप्त हो।
- 6 आरक्षण व्यवस्था सीमित एवं विवेक-सम्मत होनी चाहिए।
- 7 पंचायती राज सस्याओं को न्यायिक शक्तियाँ क्षेत्राधिकार के अनुकूल प्रदान की जानी चाहिए।
- 8 जनप्रतिनिधियों के मानदेय में पर्याप्त वृद्धि होनी चाहिए।
- 9 एक ग्राम पंचायत पर एक ग्राम सचिव नियुक्त हो।
- 10 उप-सरपच, उपप्रधान, उप-जिला प्रमुख को या तो शक्तियाँ व दायित्व सौंपे जाने चाहिए अन्यथा ये पद समाप्त कर दिये जाने चाहिए।
- 11 पंचायत समिति सदस्यों एवं जिला परिषद् सदस्यों के निर्वाचन की अनुपयोगी एवं खर्चावली व्यवस्था समाप्त कर पूर्व व्यवस्था लागू कर दी जानी चाहिए।
- 12 भ्रष्ट व आपराधिक प्रवृत्ति के लोगों के निर्वाचन पर कठे प्रतिबन्ध लागू किये जाने चाहिए।
- 13 पंचायती राज सस्याओं द्वारा मानवाधिकारों की सुरक्षा व उनको सोमा का निर्धारण किया जाना चाहिए।
- 14 जनहित याचिकाओं के उपयुक्त निपटारे के लिए समय-सोमा का निर्धारण तथा कानूनी सलाहकारों की नियुक्ति का प्रावधान किया जाना चाहिए। ताकि म्थगन आदेशों की समस्या से निपटा जा सके।

- 15 जनता के सूचना के अधिकार को इन संस्थाओं पर एक निश्चित सीमा एवं मानदण्डों के दायरे में लागू कर देना चाहिए।
- 16 विवादों के निर्णयों को समय-सीमा निर्धारित होनी चाहिए।
- 17 संस्थाओं के कार्यों व भूमिका का समय-समय पर अनिवार्यतः मूल्यांकन होना चाहिए।
- 18 पंचायती राज संस्थाओं के हर स्तर पर जन-सहभागिता में वृद्धि के प्रयास किये जाने चाहिए न कि जनता से कैसे बचा जाए, की नीति से चला जाए।
- 19 योजना विकास व अधिकार कोरी घोषणाएँ व कागजी कार्यवाही मात्र बन कर न रहे उन्हें शीघ्रव्यवहार में अमल में लाया जाये।
- 20 आरक्षण में मतदाताओं के जनप्रतिनिधि चुनने के प्राकृतिक अधिकार का हनन होता है। वे इच्छित व्यक्ति की अपेक्षा आरोपित व्यक्ति को चुनने पर बाध्य हो जाते हैं अतः आरक्षण समाप्त कर दिया जाना चाहिए (एक प्रमुख उतरदाता की राय)।
- 21 पंचायतों को राज्य सरकार द्वारा लगाये जाने वाले करों से सीधा हिस्सा मिलना चाहिए।
- 22 खेती का राजस्व पंचायतों को दिया जाना चाहिए।
- 23 सरपंच के चुनाव परिणाम पंचायत समिति मुख्यालय पर घोषित होने चाहिए।
- 24 स्थानीय कर्मचारियों को अपने पंचायत समिति क्षेत्र से बाहर नियुक्त किया जाना चाहिए।
- 25 क्षेत्र में विकास जनित समस्याओं के निराकरण को भी व्यवस्था होनी चाहिए।
- 26 सामान्य निर्वाचन क्षेत्र से आरक्षित वर्ग के व्यक्ति द्वारा चुनाव लड़ना प्रतिबन्धित हो।
- 27 चुनावों में फर्जी मतदान एवं अपराधिक प्रवृत्ति वाले जनप्रतिनिधियों पर रोक लगाने के व्यावहारिक उपाय किये जाने चाहिए।
- 28 जनप्रतिनिधियों को पद एवं जिम्मेदारी के अनुरूप क्षेत्र में मासिक भ्रमण अनिवार्य होना चाहिए तथा उनसे क्षेत्र भ्रमण का अवलोकन लेना चाहिए ताकि पारदर्शिता एवं जवाबदेयता कायम हो सके।
- 29 पंचायती राज संस्थाओं के सभी स्तरों पर आदेशों की पालना सुनिश्चित होनी चाहिए।
- 30 दसवें वित्त आयोग की सिफारिशों की व्यावहारिक रूप में क्रियान्वितों निश्चित की जानी चाहिए।
- 31 पंचायती राज संस्थाओं को व्यावहारिक रूप में प्रशासनिक एवं वित्तीय शक्तियाँ उपलब्ध करवायी जानी चाहिए।
- 32 ग्रुप सचिवों को भी एक या दो सप्ताह के लिए प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।
- 33 पंचायती राज संस्थाओं की बैठकों में जनप्रतिनिधियों एवं अधिकारियों को उपस्थिति आवश्यक रूप से होनी चाहिए।
- 34 पंचायती राज संस्थाओं में रिकार्ड का रख-रखाव अच्छी तरह होना चाहिए।
- 35 साला सट्ट और लॉटरी (स-प्रय) की समस्या से पंचायती राज संस्थाएँ मुक्त की जानी चाहिए।

### भावी शोध हेतु सुझाव

पचायती राज व्यवस्था प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण विकास, कल्याण एवं निर्णयन व सत्ता में जन-भागोदारी सशक्त माध्यम है। देश का अधिकांश जन व भूभाग पचायती राज व्यवस्था के दायरे में आता है। अतः पचायती राज व्यवस्था का विकास भारत का विकास है तथा पचायती राज व्यवस्था का सुदृढीकरण प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का एवं राष्ट्र का सुदृढीकरण है। 21वीं सदी की अपनी चुनौतियाँ एवं समस्याएँ शोधोपेक्षित हैं। भावी शोध के दृष्टिकोण से निम्नलिखित मुद्दे सम्भावित अपरिहार्य शोधोपेक्षित हैं—

- 1 पचायती राज . विभाग एवं विकास की चुनौतियाँ।
- 2 पचायती राज एवं मानवाधिकार सुरक्षा।
- 3 73वें संविधान संशोधन के परिप्रेक्ष्य में पचायती राज संस्थाओं की स्थिति : दशा-दिशा एवं औचित्य।
- 4 नवीन पचायती राज संशोधित तन्त्र में कार्पिक प्रशासन प्रकृति-स्थिति-भूमिका एवं यथार्थ जनता एवं जनप्रतिनिधियों के विशेष सम्बन्ध में।
- 5 पूर्ववर्ती एवं नवीन पचायती राज व्यवस्था में पचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली का तुलनात्मक अध्ययन।
- 6 पचायती राज पदाधिकारियों की स्थिति-शक्ति एवं भूमिका का पुरातन एवं नवीन पचायती राज व्यवस्था के सन्दर्भ में तुलनात्मक अध्ययन।
- 7 पचायती राज संस्थाओं में जनप्रतिनिधियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था : समस्या समाधान—विकल्प।
- 8 73वें संविधान संशोधन प्रदत्त तन्त्र से सरकारी नियन्त्रण एवं स्वायत्तता की स्थिति।
- 9 पचायती राज संस्थाओं में आरक्षण एवं जनसहभागिता—नवीन पचायती राज संशोधित प्रावधानों के सन्दर्भ में।
- 10 जनप्रतिनिधि निर्वाचन योग्यताओं के सन्दर्भ में नवीन एवं पूर्ववर्ती पचायती राज प्रारूपों का तुलनात्मक अध्ययन।
- 11 पचायती राज संस्थाओं में योजना निर्माण क्रियान्वयन एवं मूल्यांकन में जनसहभागिता।
- 12 पचायती राज संस्थाओं में प्रशासनिक उत्तरदायित्व एवं पारदर्शिता की स्थिति।
- 13 पचायती राज संस्थाओं में निर्वाचन व्यवस्था, प्रक्रियाओं एवं नियमों का पूर्ववर्ती एवं नवीन प्रारूपों में तुलनात्मक अध्ययन।
- 14 ग्राम पचायती में भ्रष्टाचार : समस्या समाधान—सुझाव, (जनता, जनप्रतिनिधि व प्रशासन की भूमिका के विशेष सन्दर्भ में)।
- 15 पचायती राज संस्थाओं में कार्यालय प्रबन्धन।
- 16 पचायती राज संस्था प्रशासन में मनोबल एवं शिष्टाचार।

उपर्युक्त बिन्दुओं पर पचायती राज व्यवस्था के सम्बन्ध में भावी शोध-शोधार्थी एवं पचायती राज व्यवस्था दोनों के उपयोग एवं हितार्थ उपयुक्त हैं।



## सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

- 1 अल्तेकर, ए एस , प्राचीन भारतीय शासन प्रणालि देहली, भोतीलाल बनारसी दास, 1949
- 2 अग्रवाल एस एन , गाँधीयन कॉन्स्टिट्यूशन फॉर फ्री इण्डिया इलाहाबाद, कितारिबिस्तान, 1946
- 3 अजनि कुमार जमदानी, जयप्रकाश नारायण, लोक स्वराज्य प्रिन्टवेल पब्लिशर्स जयपुर, 1987
- 4 अय्यर, एस पी , एड श्रीनिवासन आर , स्टैंडॉज इन इंडियन डेमोक्रेसी, न्यू देहली, एलाईड पब्लिशर्स, 1965
- 5 अय्यर, एम के मुनी स्वामी, स्टेटरी ग्राम पंचायतस (विलेज लॉकल सेल्फ गवर्नमेन्ट) इन ब्रिटिश इण्डिया कलकत्ता एम पी गाँधी, 1929
- 6 अवस्थी, ए , रूलर लॉकल सेल्फ गवर्नमेन्ट (डिस्ट्रिक्ट काउंसिल एड लॉकल बोर्डस) इन मध्य प्रदेश, पी एच डी थिसिस लखनऊ यूनिवर्सिटी, 1954
- 7 अवस्थी, ए पी , रूलर लॉकर सेल्फ गवर्नमेन्ट इन मध्यप्रदेश अडर द जनपद स्क्रीम, पी एच डी थिसिस, सागर यूनिवर्सिटी, 1961
- 8 अब्दुल अजीज, द रूलर पुअर प्रोब्लम्स एड प्रोस्पेक्टस, एशिया पब्लिशिंग हाऊस, न्यू देहली, 1983
- 9 ऐडल्फर, हेराल्ड एफ , लॉकल गवर्नमेन्ट इन डेवलपिंग कन्ट्रिस, न्यूयॉर्क मेकग्राहिल क , 1964
- 10 अरोडा, रमेश कुमार, एच पी सी माधुर, (सम्पादित) डेवलपमेन्ट पॉलिसी एड एडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया, न्यू देहली, एसेसियेटेड पब्लिशिंग हाऊस, 1986
- 11 ब्राईस, माडर्न डेमोक्रेसीसम्, न्यूयॉर्क, मेकमिलन, वाल्ट्थम प्रथम 1921
- 12 बाफना आर के एच पारस जैन, राजस्थान पंचायत समिति एम जिला परिषद् अधिनियम, 1959, बाफना पब्लिशर्स, जयपुर 1987
- 13 बाबेल, बसंतलाल, राजस्थान पंचायतीराज अधिनियम, 1994, बाफना पब्लिकेशन्स
- 14 भटनागर, एस , पंचायतीराज इन कौंगडा डिस्ट्रिक्ट, न्यू देहली, ऑरियन्ट लॉन्गमेन, 1974
- 15 भार्गव, जी एस , पंचायतीराज सिस्टम एड पॉलिटिकल पार्टिस, न्यू देहली, आशिष पब्लिशिंग हाऊस, 1979

- 16 भोगले, एस के , *लॉकल गवर्नमेंट एंड एडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया*, परिनत प्रकाशन, औरंगाबाद, 1977
- 17 बारन वास, ए पो , *ब्रिगिंग डेमोक्रेसी टू द विलेज*, कलकत्ता, वाईएमसीए, पब्लिशिंग हाऊस, 1955
- 18 भट्ट, के शंकर नारायण *पचायतीराज इन मंसूर*, पी एच डी थिसिस, बोम्बे यूनिवर्सिटी, 1966
- 19 भाट्टाचार्य, मोहित, *रुस्त सेल्फ गवर्नमेंट इन मैट्रोपोलिटन*, कलकत्ता, बोम्बे एशिया पब्लिशिंग हाऊस, 1965
- 20 बर्थ, जे सी चार्ल्स, *गवर्नमेंट एडमिनिस्ट्रेशन*, उद्धृत पी डी शर्मा, लोकप्रशासन सिद्धान्त एवं व्यवहार, कॉलेज बुक डिपो, जयपुर 1991
- 21 चतुर्वेदी, जो डी , *मध्य प्रदेश का शिवपुरी मण्डल के पचायतीराज एक विश्लेषण*, पीएच डी , थिसिस, जीवाजी यूनिवर्सिटी, 1976
- 22 चेत सिंह, ए. *क्रिटिकल स्टडी ऑफ ररल सेल्फ गवर्नमेंट इन बरेली डिस्ट्रिक्ट प्रोग्राम, 1984* टू द प्रजेन्ट डे विद स्मंगल रेफरेन्स टू पचायतीराज, पीएच डी थिसिस, आगरा यूनिवर्सिटी, 1964
- 23 चरण सिंह, *इंडियाज पावर्टी एंड सोल्यूशन*, एशिया पब्लिशिंग हाऊस, दिल्ली,
- 24 दाडेकर, पी एम., *डेमोक्रेटिक डिसेन्टलाइजेशन*, अहमदाबाद, हेराल्ड लास्की इन्स्टिट्यूट ऑफ पॉलिटिकल साइंस, 1968
- 25 दयालराजेश्वर, *पचायतीराज इन इंडिया*, देहली मैट्रोपोलेटन, 1970
- 26 दूभाषी, पी आर., *एडमिस्ट्रेटिव रिफार्म्स*, बी आर. पब्लिशिंग कॉरपोरेशन, दिल्ली, 1986
- 27 दूबे, एस.सी ; *इंडिया चेंजिंग विलेज*, स्टेल्ज एंड केगनपाऊस, लन्दन, 1996
- 28 देसाई, बसन्त, *पचायतीराज फॉर टू द पिपुल (बोम्बे हिनालय)*, 1990
- 29 दादा धर्माधिकारी, *सर्वोदय दर्शन सर्व सेवा सघ प्रकाशन*, वाराणसी, 1971
- 30 डाईसीस, *लॉ एंड ऑपिनीयन इन इंग्लैण्ड*, उद्धृत पी डी शर्मा, तुलनात्मक राजनीतिक संस्थाएँ, कॉलेज बुक डिपो, 1969
- 31 दीक्षित, प्रेम कुमारी, *रामायण में राज्य व्यवस्था*, अर्चना प्रकाशन, लखनऊ, 1971
- 32 दीक्षित, प्रेम कुमारी, *महाभारत में राज्य व्यवस्था*, अर्चना प्रकाशन, लखनऊ, 1970
- 33 गौधी, महात्मा, *ग्राम स्वराज्य नवजावन प्रकाशन*, अहमदाबाद, 1963
- 34 गवर्नमेंट ऑफ इंडिया मिनिस्ट्र ऑफ ररल डवलपमेंट *रिन्डूविंग लॉकर सेल्फ गवर्नमेंट इन इंडिया*, न्यू देहली, 1994
- 35 घोषाल, यू एन स्टडी इन इंडियन, हिस्ट्री एंड कल्चर, कलकत्ता, 1957
- 36 गजेन्द्र, गडकर पी बी *लॉ लिबर्टी एंड सोशन जस्टीस*, देहली, 1972

37. गायकवाड, बी आर पचायतीराज एंड ब्यूरोक्रेसी, हैदराबाद, नेशनल इन्स्टीट्यूट ऑफ कम्युनिटी डवलपमेन्ट, 1969
38. गोयल, बी के , थोट्स ऑफ गांधी, नेहरु एंड टैगोर, सी बी एस पब्लिशर्स दिल्ली, 1984
39. गुजरात पचायत एंड हेल्थ डिपार्टमेन्ट पचायतीराज इन गुजरात अहमदाबाद, 1965 (अध्यक्ष जादव जी भाई के मोदी)
40. हेली, लार्ड फोरवर्ड टू ह्यू टॉकर्स फाउंडेशन ऑफ लॉकल सेल्फ गवर्नमेन्ट इन इंडिया, पाकिस्तान एंड बर्मा, उद्धृत XII बी माहेश्वरी द्वारा स्टैज इन पचायतीराज, देहली मेट्रोपोलेटिन, 1963, पृ 4
41. हरपाल सिंह, पचायतीराज इन मेरठ डिस्ट्रिक्ट, पीएच डी थिसिस आगरा यूनिवर्सिटी, 1970
42. हुजा, राकेश, एडमिनिस्ट्रेटिव इन्टरवेंशंस इन रुरल डवलपमेन्ट रावत पब्लिकेशनस, जयपुर 1987
43. हल्दो पुर, आर एन एंड आर के परम हस (सम्पा ) लोकल गवर्नमेन्ट इन रुरल इंडिया, हैदराबाद, इन आई सी डी , 1970
44. हरमन, फाईनर, ध्योरिज एंड प्रैक्टिस ऑफ माडर्न गवर्नमेन्ट बोम्बे, एशिया, 1966
45. ईमानदार, एन आर , फगशनिंग ऑफ विलेज पचायत, बोम्बे, पापुलर प्रकाशन 1970
46. जेकाब, जोर्ज (सम्पा ) , रिडिंग्स इन पचायतीराज, हैदराबाद एन आई सी डी , 1967
47. जगन्नाथम्, आर., इवोल्यूशन ऑफ कम्युनिटी डवलपमेन्ट प्रोग्राम इन न्यू देहली मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटी डवलपमेन्ट इन कॉर्पोरेशन गवर्नमेन्ट ऑफ इंडिया, 1963
48. जैन, आर.बी , पचायतीराज वॉल्यूम फ्रमे आई आई पी ए, नई दिल्ली, 1981
49. जार्ज, मैथ्यू (एडी , पचायतीराज इन कर्नाटका टू डे, न्यू देहली कॉन्सेप्ट्स 1985
50. जैन, एस पी , एंड थॉमस डब्ल्यू हार्बोच सैन, इमरजिंग ट्रेंड्स इन पचायतीराज (रुरल लॉकल सेल्फ गवर्नमेन्ट) इन इंडिया, नेशनल इन्स्टीट्यूट ऑफ रुरल डवलपमेन्ट, हैदराबाद, 1995
51. झा चेतकर, इंडियन लॉकर सेल्फ गवर्नमेन्ट पटना नॉबल्टी, 1955
52. जायसवाल, के पी , हिन्दू पॉलेटी, बैंगलोर प्रिंटिंग एव पब्लिशिंग कम्पनी, 1978
53. खिलवर, मैत्स, पचायतीराज ऑफ इंडिया डिबेड इन ए डवलपिंग कन्ट्री (स्टॉकहॉम), स्वीडिश, इंटरनेशनल डवलपमेन्ट अथोरिटी 1977
54. खन्ना, आर एल , पचायतीराज इन इंडिया, ए कम्पेरेटिव स्टडी चंडीगढ़, इंगलिश बुक शॉप 1956

- 55 कबीर, हूमायू, *विज्ञान जनतंत्र और ईस्लाम एवं अन्य निबंध*, अनुवादक रघुराज गुप्त, अमिताभ प्रकाशन, लखनऊ, 1946
- 56 मेडिक, हैनरी, *पंचायतीराज, ए स्टडी ऑफ रूरल लॉकल गवर्नमेंट इन इण्डिया*, लन्दन, लॉग मेन्स ग्रोन, 1970
- 57 भूलचन्दानी, एन एम , *कॉन्सिट्र्यूशन ऑफ इंडिया, ए दौलत पब्लिकेशनस*, नागपुर, 1994, मालवीया एच डी विलेज पंचायत इन इंडिया, न्यू देहली, ऑल इंडिया कांग्रेस कमेटी, 1956
- 58 माहेश्वरी, एस आर., *भारत में स्थानीय शासन*, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा, 1990
- 59 माथुर, एम बी , इकबाल नारायण (एडी ), *पंचायतीराज प्लानिंग एंड डेमोक्रेसी*, एशिया पब्लिशिंग हाऊस, 1969
- 60 एम वेक्टरगईया एंड पट्टाभौराम (सम्पा ), *लॉकल गवर्नमेंट इन इंडिया*, सलेक्टेड सिडिंगस, बोम्बे एलाईट पब्लिशर्स, 1970
- 61 माथुर, पी सी , *पॉलिटिकल डायनामिक्स ऑफ पंचायतीराज*, देहली, कौनाक पब्लिशर्स, प्रालि , 1991
- 62 मुखर्जी, राधा कुमुद *लोकल गवर्नमेंट इन इंडिया*, ऑक्सफोर्ड इन, 1920
- 63 एम ए., मुतालिब एंड मोहम्मद करम अली खान, *ध्यौरी ऑफ लोकल गवर्नमेंट*, स्टर्लिंग पब्लिशर्स, नई दिल्ली, 1983
- 64 माहेश्वरी, बी , *स्टडी इन पंचायतीराज*, ए मट्रोपोलेटियन, देहली, 1963
- 65 मिश्रा, एन एल , *रिस्पॉन्सिव एडमिनिस्ट्रेशन*, अमर ज्योति पब्लिकेशंस, मंगल मार्ग, जयपुर, 1989
- 66 माथुर, एम बी , इकबालनारायण एंड बी एम सिन्हा, *पंचायतीराज इन राजस्थान*, ए स्टडी इन जयपुर डिस्ट्रिक्ट, न्यू देहली, इन्पेक्स इंडा, 1966
- 67 मथाई, जोन , *विलेज गवर्नमेंट इन ब्रिटिश इंडिया*, लन्दन, टी फिशर उनविन, 1915
- 68 मिश्रा, रूप नारायण, *विलेज गवर्नमेंट इन उत्तर प्रदेश*, पीएच डी धिसिस, आगरा यूनिवर्सिटी, 1958
- 69 नरवाली, जौ एस , *राजस्थान पंचायतीराज मेनूअल*, डोमिनियन लॉ डिपो, जयपुर 1997
- 70 निगम, एस आर., *लोकल गवर्नमेंट*, एस चाँद एंड कम्पनी, नई दिल्ली, 1987
- 71 निगम, भदन लाल, *मध्यप्रदेश में पंचायतीराज और उसकी कार्यविधिया*, पीएच डी धिसिस, विक्रम यूनिवर्सिटी, 1968
- 72 नारायण, जयप्रकाश *स्वराज्य फॉर द पीपुल*, वाराणसी, अखिल भारत, सर्व सेवा सघ 1961

- 73 नारायण जयप्रकाश, कम्यूनीटेरियन सोसाइटी एंड पचायतीराज (एडिट), द्वारा ब्रह्मानन्द वाराणसी, नवचेतना, 1970
- 74 नारायण, जयप्रकाश, *ए स्वी कॉर रिक्सट्रैक्सन ऑफ इंडियन पॉलिटिक्स*, काशी सर्वसेवा सघ प्रकाशन, 1959
- 75 पाण्डे, जयनारायण, *भारत का सविधान, सेन्ट्रल लॉ एजेन्सी* इलाहाबाद, 1997
- 76 पूर्वा, विजयलक्ष्मी, *पचायत्स इन उत्तर प्रदेश*, (सखनऊ, यूनिवर्सल बुक डिपो 1959)
- 77 रूमकी बसु, *पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन कॉन्सेप्ट एंड थ्योरिज*, स्टर्लिंग पब्लिशर्स, न्यू देहली, 1996
- 78 राम मनोहर लोहियास, *विल टू पॉवर एंड अदर राईटिंग्स*, हैदराबाद, नव हिन्द पब्लिकेशंस, 1956
- 79 राम, पाण्डे, *ए हिस्टोरिकल डेस्क्रिप्शन*, (उद्धृत) पचायतीराज संपादित लेख राम पाण्डे जयपुर, पब्लिशिंग हाऊस जयपुर 1989
- 80 ऋग्वेद,
- 81 राम शास्त्री, *आर कौटिल्याज अर्थशास्त्र*, प्रिन्टर्स प्रेस, मैसूर, 1956
- 82 राव भी पी नरसिंह, *एजुकेशन एक्सपॉनशन विल हेल्प स्ट्रैन्थन पचायतीराज (सम्पादित)*, देवेन्द्र ठाकुर, डिस्ट्रिक्ट प्लेनिंग एंड पचायतीराज, 1991
- 83 रॉटि, चेम्स, *रुल डवलपमेंट पुटिंग द फस्ट ऑरियन्ट लागमेश*, 1983
- 84 रघवीर, सहाय, *पचायतीराज इन इंडिया*, ए स्टैडी, इलाहाबाद किताब महल, 1968
- 85 राम रेड्डी जी (एडीटैड), *पैटर्नस ऑफ पचायतीराज इन इंडिया*, देहली, मैकमिलन, 1977
- 86 रैल्जोल्फ, राल्फ एच, *विलेज गवर्नमेंट इन इंडिया ए केस स्टडी*, बोम्बे, एशिया, पब्लिशिंग हाऊस, 1962
- 87 राय, नरेश चन्द्र, *रुल सेल्फ गवर्नमेंट इन बंगाल*, कलकत्ता, यूनिवर्सिटी ऑफ कलकत्ता, 1936
- 88 शुम्पेटर, जॉसफ ए, *कैपिटलिज्म, सोशियलिज्म एंड डेमाक्रेसी*, उद्धृत, रघुकुल तिलक, लोकतंत्र स्वरूप एवं समस्याएँ, उत्तर प्रदेश हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, सखनऊ, 1972
- 89 शर्मा, पी डी, *लोकप्रशासन सिद्धान्त और व्यवहार*, कॉलेज बुक डिपो, जयपुर, 1969
- 90 शर्मा, एम पी, *पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन थ्योरिज एंड प्रैक्टिस*, किताब महल प्रकाश, इलाहाबाद, 1990
- 91 सुरेश, राम, *तूफान यात्रा सर्व सेवा सघ प्रकाशन*, वाराणसी, 1966

- 92 शरण परमात्मा, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया, मोनाक्षी प्रकाशन, मेरठ,
- 93 शर्मा, घनश्याम दत्त, मध्यकालीन भारतीय, सामाजिक आर्थिक एव राजनीतिक सस्याए, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर, 1992
- 94 शरण परमात्मा, प्रोविशियल गवर्नमेंट ऑफ दौ मुगल्स, मोनाक्षी प्रकाशन, मेरठ,
- 95 शर्मा, रवीन्द्र, ग्रामीण स्थानीय प्रशासन, प्रिन्ट वेल् पब्लिशियर्स, जयपुर, 1985
- 96 शर्मा, कृष्ण दत्त एव श्रीमती सुनिता दाधीच, राजस्थान पचायतीराज अधिनियम, एवन एजेन्सिज, 1992
- 97 शर्मा, रवीन्द्र, विलेज पचायतीराज इन राजस्थान, आलेख पब्लिशियर्स, जयपुर, 1974
- 98 शर्मा, एस.के. पचायतीराज इन इंडिया, ए स्टैडी ऑफ रिफॉर्म्स एंड सेंटर एंड स्टेट लेवल सिन्स इन्डिपेण्डेन्स, त्रिभूति पब्लिकेशन्स, न्यू देहली, 1976
- 99 शर्मा, आर डी , डिस्ट्रिक्ट एडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया प्रोब्लम्स एंड प्रोस्पेक्ट्स, दीप एंड दीप पब्लिकेशन्स, देहली, 1990
- 100 सामान्त, एस वी , विलेज सेल्फ गवर्नमेंट इन बोम्बे स्टेट, पीएच डी थिसिस, बोम्बे यूनिवर्सिटी, 1957
- 101 शर्मा, प्रभुदत्त, डेमोक्रेटिक डिसेंट्रलाइजेशन इन द स्टेट ऑफ राजस्थान इंडिया, पीएच डी , थिसिस, यूनिवर्सिटी ऑफ, मिन्ससोटा, 1967
- 102 शर्मा, सुदेश कुमार, पचायतीराज इन इंडिया, ए स्टैडी ऑफ रिफॉर्म्स एंड सेंटर एंड स्टेट लेवल सिन्स इन्डिपेण्डेन्स, न्यू देहली, त्रिभूति पब्लिकेशन्स, 1976
- 103 शर्मा, विद्यासागर, पचायतीराज, इलाहाबाद हिन्दी प्रकाशन मन्दिर, 1956
- 104 शुक्ला, एल पी , हिस्ट्री ऑफ विलेज पचायत इन इंडिया, नासिक, चन्दबिका शुक्ला, 1970
- 105 तिवारी, गंगादत्त, हरल सेल्फ गवर्नमेंट इन कूमाऊ हिल्स, पी एच डी थिसिस, आगरा यूनिवर्सिटी 1962
- 106 त्रिपाठी, श्रीधर, विलेज गवर्नमेंट इन इंडिया, पीएच डी थिसिस, कोल्किया यूनिवर्सिटी, 1957
- 107 यूनाइटेड नेशन्स टेक्नीकल असिस्टेशन प्रोग्राम, डिसेंट्रलाइजेशन फॉर नेशनल एंड लोकल डवलपमेंट, न्यूयार्क, 1962
- 108 वर्मा, राघवेंद्र कुमार, विलेज पचायत इन द स्टेट ऑफ मध्य प्रदेश एंड राजस्थान, पीएच डी थिसिस, विक्रम यूनिवर्सिटी, 1967
- 109 व्हाईट एंड डी , इन्ट्रोक्शन टू द स्टैडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, यूरेशिया पब्लिशिंग हाऊस, लि , दिल्ली, 1982